

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



جامعة الجزائر 3
كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير
قسم علوم التسيير
السداسي الرابع

مطبوعة بعنوان:

محاضرات في المالية العامة

موجهة إلى طلبة السنة الثانية ليسانس علوم التسيير

من إعداد الدكتورة: ناويس أسماء

السنة الجامعية: 2022-2023

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتويات
01	فهرس المحتويات
04	فهرس الأشكال والجداول
05	مقدمة
الفصل الأول: مدخل إلى علم المالية العامة	
06	تمهيد
07	المبحث الأول: ماهية علم المالية العامة
07	المطلب الأول: تعريف علم المالية العامة
08	المطلب الثاني: التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة
09	المطلب الثالث: مصادر المالية العامة
10	المبحث الثاني: نشأة وتطور المالية العامة
10	المطلب الأول: المالية العامة في ظل الدولة الحارسة-الفكر الاقتصادي التقليدي-
11	المطلب الثاني: المالية العامة في ظل الدولة المتدخلة-الفكر الاقتصادي الكينزي-
12	المطلب الثالث: المالية العامة في ظل الدولة المنتجة-الفكر الماركسي-
13	المطلب الرابع: المالية العامة في ظل الدور الجديد للدولة-العولمة-
14	المبحث الثالث: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى
14	المطلب الأول: علاقة المالية العامة بعلم الاقتصاد والمحاسبة
16	المطلب الثاني: علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية والقانون
17	المطلب الثالث: علاقة المالية العامة بعلم الاجتماع والإحصاء
الفصل الثاني: النفقات العامة	
18	تمهيد
19	المبحث الأول: ماهية النفقات العامة
19	المطلب الأول: تعريف النفقة العامة وصورها
21	المطلب الثاني: قواعد النفقة العامة
23	المطلب الثالث: تقسيمات النفقة العامة

28	المبحث الثاني: آثار النفقات العامة ومحدداتها
29	المطلب الأول: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
33	المطلب الثاني: المؤشرات الكمية لقياس آثار النفقات العامة
34	المطلب الثالث: محددات النفقات العامة
35	المبحث الثالث: ظاهرة تزايد النفقات العامة والاجراءات الضبطية لها
36	المطلب الأول: النظريات المفسرة لتزايد النفقات العامة
40	المطلب الثاني: أسباب تزايد النفقات العامة
43	المطلب الثالث: الاجراءات الاصلاحية والضبطية للنفقات العامة
الفصل الثالث: الإيرادات العامة	
47	تمهيد
48	المبحث الأول: ماهية الإيرادات العامة
48	المطلب الأول: مفهوم الإيرادات العامة
48	المطلب الثاني: مصادر الإيرادات العامة وتقسيمها العلمي
50	المطلب الثالث: التقسيم العملي للإيرادات العامة في الجزائر
51	المبحث الثاني: الإيرادات العامة العادية
51	المطلب الأول: الضرائب
56	المطلب الثاني: الرسوم والإيرادات العامة الأخرى المشابهة له
62	المطلب الثالث: الدومين (إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية)
62	المبحث الثالث: الإيرادات العامة غير العادية
63	المطلب الأول: القروض العامة
66	المطلب الثاني: الإصدار النقدي الجديد
67	المطلب الثالث: المخاطر المحتمل حدوثها عند اعتماد المصادر غير العادية في الدول النامية
الفصل الرابع: الميزانية العامة	
72	تمهيد
73	المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة
73	المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة
75	المطلب الثاني: نشأة الميزانية العامة

76	المطلب الثالث: أهمية الميزانية العامة
77	المبحث الثاني: المبادئ العامة التي تحكم تحضير الميزانية العامة
78	المطلب الأول: مبدأ سنوية الميزانية العامة
80	المطلب الثاني: مبدأ وحدة الميزانية
82	المطلب الثالث: مبدأ عمومية الميزانية
84	المطلب الرابع: مبدأ توازن الميزانية العامة
85	المبحث الثالث: دورة الميزانية العامة
85	المطلب الأول: مرحلة تحضير وإعداد الميزانية العامة
88	المطلب الثاني: مرحلة اعتماد الميزانية العامة
91	المطلب الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة
95	المطلب الرابع: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة
106	الخاتمة
110-107	قائمة المراجع

فهرس الأشكال والجداول

أولاً: فهرس الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
26	التقسيمات النظرية للنفقات العامة	(1-2)
32	مخطط توضيحي لأثر المضاعف والمعجل	(2-2)
37	المنحنى الممثل لقانون فاجنر-مفسر لظاهرة تزايد النفقات العامة-	(3-2)
39	فرضية بيكوك و وايزمان- Peacock & Wiseman- في تفسير نمو الإنفاق العام	(4-2)
43	أسباب تزايد النفقات العامة	(5-2)
50	مصادر الإيرادات العامة	(1-3)
70	تأثير التمويل التضخمي على المستوى العام للأسعار في الدول النامية	(2-3)
78	مبادئ الميزانية العامة	(1-4)

ثانياً: فهرس الجداول

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
55	المقارنة بين الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة	(1-3)

مقدمة

المالية العامة وكعلم يدرس النشاط المالي للدولة، ويبحث عن كيفية جعل تدخلاتها - باستخدامها للإيرادات بمختلف أنواعها والنفقات بمختلف أشكالها - أكثر فعالية ونجاعة في تحقيق التوازنات الاقتصادية والاجتماعية، هو علم له العلاقة بالعديد من العلوم، وفي مقدمتها العلوم الاقتصادية والسياسية وكذا الاجتماعية. فالمالية العامة وما تتضمنه من أدوات ووسائل مالية هي تمثل سياسات اقتصادية، والتي تسعى معظم الحكومات من خلالها إلى تحقيق العديد من الأغراض بما يسمح بتحقيق المنفعة العامة للمجتمع ككل.

ومن خلال هذه المطبوعة سنحاول تقديم محتوى مقياس المالية العامة بأسلوب واضح وسلس، والموجه لطلبة السنة الثانية ليسانس علوم التسيير وكذلك لجميع الشعب من: العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم المحاسبة والمالية ضمن السداسي الرابع. وطبعا محتوى المطبوعة مقدم وفق البرنامج الوزاري للمقياس، مع التنويه أنه تم إسقاط بعض المفاهيم المتعلقة بالمالية العامة على الجزائر وهذا حتى يتسنى للطالب فهم الواقع التطبيقي لهذا المقياس.

وعليه تم تقسيم المطبوعة إلى أربعة فصول رئيسية مع مقدمة في البداية وخاتمة في النهاية، أين تناولنا في الفصل الأول وتحت عنوان مدخل إلى علم المالية العامة، مفهوم المالية العامة والتمييز بينها وبين المالية الخاصة، نشأتها وتطورها وكذلك علاقتها بالعلوم الأخرى، لتتطرق في بقية الفصول الثلاثة وتبعا عناصر المالية العامة، إنطلاقا من النفقات العامة كفصل ثاني والذي فيه تعرفنا على ماهية النفقات العامة وتقسيماتها العلمية والعملية في الجزائر ثم أحطنا بآثارها الاقتصادية والاجتماعية وكذا محدثاتها، إلى جانب التعرف على ظاهرة تزايد النفقات العامة بالتطرق لمختلف الأسباب والنظريات التي حاولت تفسيرها، بينما الفصل الثالث فقد خصص لدراسة الإيرادات العامة بمختلف أنواعها ومصادرها من مصادر عادية (الدومين، الضرائب والرسوم والأتاوى .. الخ) ومصادر غير عادية (القروض العامة والإصدار النقدي الجديد)، مع الإشارة للآثار الاقتصادية لهذه المصادر.

في حين خصص الفصل الرابع والأخير لدراسة آخر عنصر من المالية العامة والمتمثل في الميزانية العامة، هذه الأخيرة التي وضحنا ماهيتها من مفهومها، نشأتها وأهميتها في إحداث التوازنات الاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب توضيحنا لمبادئها الفتية والتي تحكم تحضيرها، بالإضافة إلى تطرقنا لدورها أي مراحلها (التحضير، الاعتماد، التنفيذ والرقابة) مع إسقاط واقع ذلك على الجزائر ضمن ما يعرف في التشريع المالي.

ونهدف من خلال هذه المطبوعة تمكين الطالب من:

- ✓ اكتساب معارف علمية في مالية الدولة - المالية العامة - من خلال فهم نفقات الدولة وإيراداتها؛
- ✓ فهم الميزانية العامة للدولة وأصولها العلمية بالتعرف على مبادئها الفنية ودورها؛
- ✓ التعرف على دورة الميزانية العامة بالجزائر وخاصة فيما تعلق باعتمادها، تنفيذها والرقابة عليها؛

الفصل الأول: مدخل إلى علم المالية العامة

تمهيد:

للفرد حاجات ورغبات يسعى دائما لإشباعها، بحيث هذه الحاجات تمتاز بالتعدد والتجدد من فرد لآخر ومن زمان إلى آخر، وإذا ما نظرنا إلى هذه الحاجات المتعددة فإننا نجد أن بعضها يتعلّق بالحاجات الخاصة والتي يتولى الفرد أمر إشباعها بنفسه، والأخرى نجدها تتعلق بالمجتمع ككل والتي تسمى بالحاجات العامة أين تتولى الدولة عملية إشباعها، ولتكون بذلك من بين وظائفها ومحور نشاطها المالي والاقتصادي.

هذا النشاط الذي يتطلب من الدولة استخدام مبالغ نقدية في صورة نفقات عامة والتي تستدعي البحث عن إيرادات عامة بالقدر الكافي لتغطيتها، وضمن هذا الإطار فإن الدولة تعمل على تقدير حجم النفقات العامة والإيرادات العامة اللازمة والتي تتضمنها وثيقة محددة تُعرف بالميزانية العامة.

وعليه فالعلم الذي يدرس هذه العناصر الثلاث من نفقات عامة، إيرادات عامة وميزانية عامة هو ما يعرف بعلم المالية العامة، بحيث قبل التطرق إلى تفاصيل تلك العناصر والتي سيتم التطرق لها في الفصول القادمة، فإنه سيتوجب علينا تقديم مفهوم لعلم المالية العامة وتطوره إلى جانب التعرف على علاقته بالعلوم الأخرى ومنه أهميته.

وضمن هذا المنظور فإنه ارتأينا إلى تقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

- ✓ المبحث الأول: ماهية علم المالية العامة؛
- ✓ المبحث الثاني: نشأة وتطور علم المالية العامة؛
- ✓ المبحث الثالث: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى؛

المبحث الأول: ماهية علم المالية العامة

تكمن أهمية المالية العامة في أنها تمثل المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد وظروفه في دولة ما وكذا الحياة السياسية وظروفها، إذ هي علم يعالج دور الدولة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال استخدامها للأدوات المالية من نفقات إيرادات عامة والمحددة ضمن الميزانية العامة، والتي من خلالها يتم التأثير في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع. ومن خلال هذا المبحث سنتعرف على مفهومها وعن الفرق بينها وبين المالية الخاصة إلى جانب التعرف على مصادرها.

المطلب الأول: تعريف علم المالية العامة

تتكون المالية العامة من كلمتين إحداها المالية وتعني الذمة المالية " أي الممتلكات والديون " والتي تعني الجانب الدائن المتمثل في المداخل والإيرادات ، وكذلك الجانب المدين المتمثل في الإلتزامات والديون ، أما العامة فتعني بأنها تخص مالية السلطات العامة أي الدولة ولذا تجمع هذه المعاني كلمة ميزانية الدولة بما تحويه من نفقات وإيرادات.¹ وفيما تعلق بمفهومها كعلم، فقد ارتبط هذا الأخير في تطوره ارتباطا وثيقا بتطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي، فبعد أن كان مفهوم هذا العلم قديما وفق الفكر التقليدي مقتصرًا على البعد المالي الحسابي فقط (ضرورة التقيد بتساوي جانبي النفقات العامة والإيرادات)، أصبح هذا المفهوم في العصر الحديث والمعاصر له أبعاد متعددة بعضها اقتصادي وآخر اجتماعي وكذا سياسي ومالي .

بحيث عُرفت المالية العامة قديما ضمن **المفهوم التقليدي** بأنها " العلم الذي يبحث في طرق الحصول على الإيرادات اللازمة لإيفاء وظائف الدولة ".² أي أنه علم يقتصر في البحث فقط عن الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة العاكسة لنفقات وظائف الدولة التقليدية (الأمن والدفاع).

بينما **مفهومها الحديث** تمثل في أنها " ذلك العلم الذي يدرس الإيرادات العامة، النفقات العامة والموازنة العامة واستخدامها في تحقيق الأهداف المنبثقة عن الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتبناها الدولة".³ وتعبير آخر هو ذلك " العلم الذي يدرس النفقات العامة، الإيرادات العامة وتوجيهها من خلال برنامج معين يوضع لفترة محددة بهدف تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية".⁴

وعموما يمكن القول أنّ علم المالية العامة هو ذلك " العلم الذي يبحث في النشاط المالي للدولة، بحيث يدرس كيفية استخدام كل من نفقاتها وإيراداتها ومنه الميزانية قصد تحقيق أهداف المجتمع بمختلف أبعاده الاقتصادية، الاجتماعية والسياسة وغيرها.

ومن خلال هذه التعاريف نستنتج أن علم المالية متعلق بجانبين، هما:

- استخدام الأدوات المالية من نفقات عامة، إيرادات عامة، موازنة -ميزانية- عامة والتي تمثل **عناصره الأساسية**.
- استهداف تحقيق أهداف متعددة من مالية، اقتصادية، سياسية، اجتماعية ... الخ

¹ خباية عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، جامعة المسيلة، الجزائر، دون سنة دراسية، ص 07.

² سعد بسيسو، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي، مطبعة النفيس، العراق، بدون طبعة، 1950، ص 07.

³ خالد شحاذ خطيب، أحمد زهية شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة (2)، 2005، ص 16.

⁴ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات حلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة (1)، 2008، ص 07.

المطلب الثاني: التمييز بين المالية العامة والمالية الخاصة

يهتم علم المالية العامة بالبحث في الجانب المالي لنشاط الدولة بمختلف مرافقها العامة، أما المالية الخاصة فتختص ببحث هذا الجانب من نشاط الأشخاص طبيعيين كانوا أو معنويين-، وفيما يرى التقليديون أنه ليس هناك فرق بين المالية العامة والخاصة، وأنهما يجب أن تقوموا على نفس الأسس وأن تحكمهما نفس القواعد، فإنّ المالين الحديثون فيرون أن هناك فرق بينهما والذي ينتج عن اختلاف المبادئ التي تحكم كلا منهما، بحيث يمكن توضيحها كالآتي:

1. من حيث هدف الإنفاق:¹

تستهدف المشروعات الخاصة من إنفاقها تحقيق ربح باعتبار أن هذا هو الهدف الرئيسي من نشاط الأفراد، أما الدولة فإنها تهدف من نشاطها تحقيق الصالح العام في المرتبة الأولى، حتى لو تعارض هذا مع هدف تحقيق أقصى ربح ممكن من هذا النشاط. بل أن الدولة قد تقوم بمشروع ما رغم أنها تعلم سلفاً أن إيراداته لن تسمع بتغطية نفقاته مما يترتب عليه خسارة وذلك لكونه يحقق نفعاً عاماً لمصلحة المجتمع ولتحقيق اعتبارات أخرى غير الربح قد تكون سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية. ويترتب على اختلاف الهدف من الإنفاق بين النشاط الخاص والدولة أن يختلف الحكم على مدى نجاح السياسة المالية لكل منهما، فمقياس نجاح النشاط الخام هو تحقيق أقصى ربح ممكن، بينما سيار نجاح مشروعات الدولة هو تحقيق أقصى منفعة عامة ممكنة

2. من حيث الإيراد:

تحصل المشروعات الخاصة على إيراداتها بصور اختيارية أي بالإنفاق، عن طريق بيع منتجاتها وخدماتها للدولة أو الأفراد، أما الدولة فإنها تحصل على إيراداتها بموجب ما تتمتع به من سلطات خاصة ناشئة عن حقها في السيادة، وباعتبارها سلطة سياسية فإنها تستطيع في بعض الأحيان أن تلجأ إلى عنصر الجبر للحصول على الإيرادات كما هو الحال بالنسبة للضرائب، أو القروض الإجبارية. وإن كان هذا لا يمنع من إمكانية استخدامها للوسائل العادية التي يتبعها النشاط الخاص للحصول على إيراداتها. ويظهر ذلك بالنسبة لمشروعات الدولة الصناعية والتجارية.

3. من حيث الموازنة:²

يوجد فرق من حيث كيفية الوصول إلى موازنة الإيرادات مع النفقات لدى الدولة وبين المشروعات الخاصة، بحيث نجد في المالية العامة فإن الدولة تقوم أولاً بتقدير نفقاتها وتحديد أوجه الإنفاق ثم تقوم بالبحث عن تدبير الموارد لهذه النفقات، في حين يتم في المالية الخاصة تحديد الموارد أولاً ثم تتحدد بعد ذلك النفقات في ضوء تلك الموارد، والسبب في ذلك أن الدولة بما لها من سلطة الإكراه والإجبار تستطيع الحصول على الإيرادات التي تحتاجها، وهذا على العكس تماماً بالنسبة للأفراد الذين لا يستطيعون، أين يكونون مقيدون بما يحصلون عليه من إيرادات. ومن هذا المنطلق يسود مبدأ أولوية النفقات على الإيرادات في المالية العامة بينما يسود مبدأ أولوية الإيرادات على النفقات في المالية الخاصة.

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص 17.

² كمال عبد الحماد آل زبارة، محاضرات في المالية العامة والتشريع المالي، جامعة أهل البيت، العراق، 2017/2018، ص 3، نقلاً عن:

https://abu.edu.iq/sites/default/files/courses/law/courses/2/public-finance-financial-legislation/financial_01.pdf

4. من حيث الملكية:

تختلف المالية العامة عن المالية الخاصة من حيث شكل الملكية، ففي حين تكون ملكية وسائل الإنتاج للمجتمع ككل تكون ملكية وسائل الإنتاج في المشروعات الخاصة للفرد أو لمجموعة من الأفراد، لهذا فإن الدافع للنشاط يختلف في كل منهما.

ونشير في الأخير أنه بالرغم من الفروق الظاهرة بين المالية العامة والمالية الخاصة إلا أن هناك ترابط بينهما، إذ يتأثر كل منهما بالآخر ويؤثر فيه.

المطلب الثالث: مصادر المالية العامة

إن المالية العامة وما تمثله من تدخل للحكومة في النشاط الاقتصادي قصد تحقيق مختلف الأهداف، يتطلب منها إنفاق مبالغ نقدية وتدير موارد مالية لتغطية تلك النفقات، وهذا يستدعيها إلى اقرار قرارات في مجال الضرائب والنقد وغيرها حسب الضرورة ووفق حدود تسمح بتسيير جيد، أين تستند في القيام بذلك على مجموعة من المصادر منها ما هو قانوني وآخر تنظيمي نوردهم كما يلي:

1. المصادر الدستورية:

هو أولى هذه المصادر وأساسها، إذ يضع الدستور المبادئ الأساسية للمالية العامة، فعلى سبيل المثال وليس الحصر ينص الدستور في الجزائر والمعدل سنة 2020 :¹

➤ وفق المادة 82:

- " كلّ المكلفين بالضريبة متساوون أمام الضريبة، ويحدد القانون حالات وشروط الإعفاء الكلي أو الجزئي منها"
- "لا تُحدث أية ضريبة إلاّ بمقتضى القانون"، " الضريبة من واجبات المواطنة"، " ولا تُحدث بأثر رجعي، أية ضريبة، أو جباية، أو رسم، أو أيّ حقّ كيفما كان نوعه".
- "كل فعل يهدف إلى التحايل على مبدأ المساواة بين المكلفين بالضريبة يعدّ مساسا بمصالح المجموعة الوطنية" و "يعاقب القانون على التهرب والغش الضريبي".

➤ وفق المادة 139:

- "التصويت على قوانين المالية من اختصاص البرلمان".
- "احداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها، هو من اختصاص البرلمان".

2. المصادر التشريعية:²

تمثل قوانين المالية المصدر الأبرز للمالية العامة، أين يتم المصادقة بإقرار بنودها من قبل السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان، إذ ضمنها تفصل الإيرادات والنفقات العامتين بما يشبع الحاجات العامة للمجتمع في كل المجالات ووفقا لأهداف السياسة الاقتصادية الكلية، وطبعا ما دامت الحاجات العامة للمجتمع وكذا الأوضاع تتغير من سنة إلى

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية المعدل سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020، نقلا عن الموقع الرسمي لأمانة

الحكومة الجزائرية: <https://www.joradp.dz/TRV/AConsti.pdf>

² خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 15، بتصرف.

أخرى، يصدر قانون المالية كل سنة على أن يليه أحيانا قانون مالية تكميلي لمواجهة الظروف المستجدة، فعلى سبيل المثال الجزائر تعتمد على قانون 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتعلق بقوانين المالية لتسيير المالية العامة.

3. المصادر التنظيمية:

تتمثل في تلك المراسيم والقرارات التي تتخذها الحكومة من أجل تنفيذ قوانين المالية وتنظيم آلية عملها.

المبحث الثاني: نشأة وتطور علم المالية العامة

لم تكن مالية الدولة بالمعنى الحالي معروفة في العصور القديمة والقرون الوسطى، إذ آنذاك لم تكن منفصلة عن مالية الملك أو الأمير أين كانت تختلط بما ينفقه الملك أو الأمير على أسرته أو حاشيته، وانفصالها عن ذلك أي عن مالية الحاكم كان بسبب تزايد الوعي القومي وتقدم الشعوب وازدياد حاجاتهم الجماعية.¹

فعندما كان الأمير أو الملك بحاجة إلى فرض الضرائب بدأت الشعوب تطالب بوضع قواعد مالية الدولة وبضرورة موافقة ممثلي الشعب على تقرير الضرائب وعلى كيفية إنفاق حصيلتها، كما أن النفقات العامة بمفهومها المعاصر لم تكن موجودة في السابق، حيث أن الدولة كانت تستولي على ما تحتاجه من أموال الأفراد جبرا دون مقابل، كما كانت تستخدم بعض الأفراد في أداء المهام العامة دون مقابل، وكانت تسمح في بعض الأحيان الأخرى للأفراد الذين يقومون بالأعباء العامة بتحصيل مرتباتهم مباشرة من الجمهور، فقد كان القضاة مثلا يتقاضون دخولهم من أصحاب القضايا نظير الفصل في خصوماتهم كأتعاب لهم، وبذلك لم تكن الدولة تخرج نقودا من ذمتها المالية كما هو الحال الآن.

وعليه فعلم المالية العامة حديث النشأة ولم يتم تكوينه إلا في مطلع القرن 19 فقبل ذلك لم يكن معروفا كعلم مستقل،² فمع زيادة الوعي المجتمعي وتطور الفكر الاقتصادي من خلال مدارس، تطور دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي بين من يؤيد تدخلها -مالية متدخلة- في النشاط الاقتصادي وبين من يعارض ذلك -مالية محايدة-، لينعكس هذا التطور في الأخير على قواعد المالية العامة، وعليه من هذا المنطلق يبدو من الملائم تتبع تطور المالية العامة وفق تطور دور الدولة، وفيما يلي نعرض ذلك وفق ما يلي:

المطلب الأول: المالية العامة في ظل الدولة الحارسة -الفكر الاقتصادي الكلاسيكي-

ساد مفهوم " الدولة الحارسة" في القرنين السابع عشر والثامن عشر في ظل سيادة أفكار النظرية الكلاسيكية التي كانت مبنية على فكرة الحرية الاقتصادية للأفراد هي المسير والمحرك للنشاط الاقتصادي. و بأن مشاكل المجتمع الاقتصادي تحل تلقائيا دون تدخل من الدولة، لأن الاقتصاد كنظام طبيعي لا يؤدي التدخل فيه إلا إلى عرقلة.³ كما يؤدي تدخل الدولة إلى إضعاف حافز الأفراد نحو الكسب و الإنتاج، ويترتب على ذلك وفقا للفكر الكلاسيكي انه يجب ألا تتدخل في الحياة الاقتصادية لأفرادها إلا في إشباع الحاجات العامة التي يفشل أو لا يرغب القطاع الخاص في إشباعها (كالأمن، الدفاع، العدالة أو القضاء و بعض المرافق العامة المكلفة).

¹ محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نخضة مصر، مصر، بدون طبعة، 1960، ص 07.

² سعد بسيسو، مرجع سبق ذكره، ص 11.

³ عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية: تحليل جزئي وكلي، مكتبة زهراء الشرق، مصر، بدون طبعة، 1997، ص 235.

ومن هنا أصبحت مالية الدولة محايدة و ضاقت بالتالي أغراض النظام المالي والسياسة المحققة له، وعليه يمكن إيجاز أهم أغراض النظام المالي - قواعد المالية العامة - في ظل هذه المرحلة فيما يلي:¹

- "أفضل النفقات العامة هي أقلها حجما"، لأن النفقات العامة يترتب عليها تحويل موارد اقتصادية قيمة من القطاع الخاص المنتج إلى القطاع الحكومي غير المنتج و لذا فان زيادة حجم هذه النفقات العامة يعني بتحويل موارد من قطاع يتحقق به عائد إلى قطاع آخر غير منتج وتخفيض رفاهية أفراد المجتمع و هو الهدف الأساسي لتلك الحكومات.

- " أولوية التحديد لجانب النفقات العامة في الموازنة العامة" وذلك من أجل تحقيق المبدأ الأول وحتى لا نقلل من رفاهية الأفراد فنحدد أولا حجم الإنفاق العام ثم نبحث بعد ذلك عن مصادر الإيرادات العامة الأقل تكلفة لتمويل هذه النفقات.

- " حيادية النفقات العامة": بمعنى أن النفقات العامة لا يجب أن تؤثر على الأنشطة الاقتصادية المختلفة، ولا ينبغي استخدامها لدعم قطاع اقتصادي معين ويرجع هذا بدوره إلى الفكر الاقتصادي السائد آنذاك و الخاص بعدم إنتاجية الإنفاق العام.

- " توازن الموازنة العامة" حيث لا يجب سحب موارد اقتصادية من أفراد المجتمع تزيد أو تقل عن حجم الإنفاق العام المقدّر لأنه في الحالة الأولى تبدد موارد اقتصادية وفي الحالة الثانية لا تستطيع الدولة القيام بوظائفها الأساسية كال دفاع و الأمن و العدالة و غيرها.

و مرة أخرى يعكس هذا المبدأ الفكر الاقتصادي الذي ينادي بأن الدولة لا يجب أن تكون لها وظائف اقتصادية و أن تتدخل في النشاط الاقتصادي.

المطلب الثاني: المالية العامة في ظل الدولة المتدخلة- الفكر الاقتصادي الكينزي -

اتضح مع تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، ضرورة التخلص من مفهوم " الدولة الحارسة" لينتشر مفهوم آخر بدلا منه هو " الدولة المتدخلة"، هذا المفهوم الذي ظهر بعد أن سادت العالم أزمة اقتصادية كبرى تمثلت في أزمة الكساد العالمي الكبير سنة 1929، و في نفس الوقت الذي برزت فيه " النظرية الكينزية"^{*} التي قامت على أساس ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بإقامة بعض المشروعات التي تحرك النشاط الاقتصادي من الركود الذي قد يحدث في أوقات معينة، أين يتم تحريك هذا النشاط من خلال الإنفاق العام باعتباره " المضخة" التي تنشط الدورة الدموية للنشاط الاقتصادي.² بحيث قد ترتب عن هذا التحول الفكري الاقتصادي تغير في قواعد المالية العامة، وكانت أهم التغيرات:

- أن وظيفة الدولة تغيرت، حيث أصبح لها دور متزايد في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، بالإضافة إلى الوظائف التقليدية للدولة التي كانت موجودة مثل الأمن، الحماية و العدالة.

¹ المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، الكتاب الأول، الدار الجامعية، مصر، بدون طبعة، 2000، ص 36.

^{*} نسبة للاقتصادي البريطاني "جون مينارد كينز - John. Maynard. Keynes" (1883-1946) .

² عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية: تحليل جزئي و كلي، مكتبة زهراء الشرق، مصر، بدون طبعة، 1997، ص ص 236-237.

- أن المبدأ السائد في مجال المالية العامة للدولة هو: "التخلي عن الحياد المالي" وإحلال محله "المالية الوظيفية"، والتي تقر بضرورة تحديد الإنفاق العام المطلوب أولا والذي يحقق أهداف أكثر من الهدف المالي فقط و لا مانع أن يتحدد إنفاق أكبر من الإيرادات العامة، و بالتالي من المسموح به حدوث عجز في الموازنة العامة للدولة و انه يمكن للدولة أن تواجه ذلك العجز إما عن طريق القروض العامة أو تقوم بإصدار نقود جديدة أو العكس باللجوء إلى تكوين احتياطي مالي لمواجهة أعباء مستقبلية عن طريق الحصول على إيرادات أكبر من الإنفاق.
- أن هدف السياسة المالية والنظام المالي هو: إحداث التوازن المالي (بمعنى استخدام موارد الدولة على أحسن وجه، ويلائم في الوقت ذاته مصلحة الممول من حيث عدالة التوزيع ومواعيد الجباية وما إلى ذلك)، وأيضا إحداث التوازن الاقتصادي (بمعنى الوصول إلى حجم الإنتاج الأمثل) ، والتوازن الاجتماعي (الوصول إلى أعلى مستوى ممكن من الرفاهية للأفراد وهذا في حدود إمكانيات هذا المجتمع)، من خلال التدخل لإنهاء حالة الكساد أو معالجة التضخم، وإعادة توزيع التدخل.

ويفهم من هذا أن دور الدولة في النشاط الاقتصادي قد ازداد بصورة كبيرة للغاية في ظل هذا الفكر، وبالتالي أصبحت مالية الدولة ذات وزن كبير وأصبحت مالية وظيفية أين تؤثر في متغيرات النشاط الاقتصادي .

المطلب الثالث: المالية العامة في ظل الدولة المنتجة -الفكر الماركسي-

ظهر هذا الفكر في بادئ الأمر في منتصف القرن التاسع عشر كفكر ناقد لممارسات النظام الرأسمالي من حيث استغلاله للعمال بطول ساعات العمل، قساوة ظروف العمل، ضعف الأجور واتساع رقعة الفقر، هذا الفكر تمثل في الفكر الماركسي نسبة " لكارل ماركس (1818-1883)" الذي حمل النظام الرأسمالي مسؤولية ذلك الاستغلال ودعى إلى التخلي عنه والتحول إلى النظام الاشتراكي أين تضحي الدولة بجهاز سيطرة نخبوية تمارس وصايتها على المجتمع باسم حماية الطبقة التشغيلية ورعاية مصالح العمال عن طريق التحكم في السياسة والاقتصاد.¹

والتطبيق الفعلي لهذا الفكر لم يكن إلا خلال النصف الأول من القرن العشرين على إثر الثورة البلشفية في روسيا سنة 1917م، ثم في أوروبا الشرقية بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية سنة 1945م، ثم في الصين 1949م لينتشر فيما بعد في العديد من الدول النامية في افريقيا، آسيا ودول أمريكا اللاتينية.

هذا الفكر قائم على أساس الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج من قبل الدولة، بحيث تكون هي المقاول والمنتج والموزع والمشغل، وعليه حلت محل السوق ومحل القطاع الخاص، وتحملت لوحدها مسؤولية التنمية الاقتصادية والاجتماعية فلم يعد دورها قاصرا على توفير الأمن وضمان استقرار الإطار القانوني للنشاط الاقتصادي، بل أصبحت الدولة مسؤولة أيضا عن توفير قدر من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين وضمان تحقيق درجة أكبر من العدالة والمساواة بينهم، وذلك بحماية مستوى النشاط الاقتصادي والعمالة ودفع التنمية الاقتصادية عن طريق خلق الاستثمار والتصنيع من خلال وضع الخطط الاقتصادية.

¹ أحمد سبع، دور الدولة في الاقتصاد بين الضرورة والحدود، المجلة الجزائرية للعملة والسياسات الاقتصادية، الجزائر، المجلد (07)، العدد(01)، 2016، ص 158.

وبالتالي فقد أعطى الفكر الاشتراكي للدولة دورا كبيرا، دورا عُرف "بالدولة المنتجة"، دورا ترتب عنه تطور في مالية الدولة أي المالية العامة، أين كانت أبرز نتائجه فيما يلي:¹

- أن وظيفة الدولة تغيرت حيث أصبحت لها السيطرة الكاملة على النشاط الاقتصادي والاجتماعي في الكثير من المجتمعات، واختفى في هذا النموذج النشاط الفردي وتراجع بذلك الحافز الفردي.
- أن المبدأ السائد في مجال المالية العامة للدولة، هو الربط الكامل بين التخطيط المالي للدولة والتخطيط الاقتصادي الشامل، وأصبح النشاط المالي للدولة جزءا لا يتجزأ من نشاطها الاقتصادي والذي يرتبط ارتباطا كاملا بتخطيط الاقتصاد الوطني وتوزيع الدخل الوطني وإعادة توزيعه، وتوجيهه نحو مختلف استخداماته .
- أن هدف السياسة المالية والنظام المالي هو محاولة تحقيق عدد من الأهداف وتحقيق التوافق بينها، وأهمها إحداث التوازن المالي والتوازن الاقتصادي، إحداث التوازن الاجتماعي، إحداث التوازن العام (أي التوازن بين مجموع الإنفاق الوطني و مجموع الناتج الوطني).

ويفهم من ذلك أن الدولة أصبحت تمارس دورا في النشاط الاقتصادي كاد أن يصل إلى نسبة 100%، ونتيجة لهذا الدور ذو التدخل المفرط للدولة فقد كان أدائها سلبي، بحيث لم تعط فرصة للقطاع الخاص وأصبح القطاع العام يتحمل كل هموم الاقتصاد وهذا ما كان وراء فشله و انهياره.

المطلب الرابع: المالية العامة في ظل الدور الجديد للدولة - العولمة-

كانت هناك مراجعة لدور الدولة في النشاط الاقتصادي في كل المجتمعات تقريبا، وخاصة بعد الفشل الكبير الذي عرفه دورها بالنسبة لدول أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتي السابق وغيرها من الدول (الدولة المنتجة)، بل وفي بعض المجتمعات التي توسعت في النشاط العام والقطاع العام وكذلك بعد ظهور فعالية التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص فيما سمي بالخصخصة التي انتشرت منذ عام 1979 تقريبا عندما طبقتها إنجلترا ثم بدأ الأخذ بها في الكثير من دول العالم، ليدخل العالم عصرا عرف بعصر العولمة التي أفرزت وضعاً جديدا في العلاقات الاقتصادية الدولية بشكل تراجعت فيه السيادة الوطنية للدول.

وليؤدي في النهاية هذا الوضع إلى تحول في وظائف الدولة وظهور أدوار جديدة لها في ظل هذا العصر ألا وهو عصر العولمة، الذي فتح المجال للدولة من أجل القيام بأدوار جديدة ومنه اتسع نطاق المالية العامة (تدخل الدولة)، وفيما يلي نورد أبرز هذه الأدوار الجديدة:²

1. محاربة الفقر والتخفيف من حدته:

يكون بضمان حد أدنى من المعيشة للأفراد، حيث يمكن تحقيق ذلك من خلال الاهتمام وتطوير نظم الحماية الاجتماعية، وتوجيه الاستثمارات نحو المناطق الآهلة بالفقراء والعمل على خلق فرص عمل فيها.

¹ عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد الكلي: تحليل كلي، مجموعة النيل العربية، الطبعة (1)، 2003، ص 41.

² ناويس أسماء، أثر سياسة الإنفاق العام على معدلات التضخم في الجزائر للفترة (1990-2011)، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الشلف-الجزائر،

2. محاربة الأمية:

وهذا يكون بالعمل على ضمان حد أدنى من التمدرس والتعليم للأفراد، من خلال توفير المنشآت التعليمية في المناطق النائية، ودعم الأفراد ذوي الدخل المحدود في سبيل مواصلة التعليم والدراسة وبالتالي الحد من التسرب المدرسي.

3. محاربة الفساد الاقتصادي:

باعتباره أنه من بين أهم عراقيل نجاح السياسات الاقتصادية بمختلف أنواعها، فإن الدولة تعمل على محاربته من خلال العمل على إقامة مؤسسات رقابية ذات مصداقية، ترصد قضايا الرشوة والفساد وتعمل على زيادة الشفافية في شؤون الإنفاق العام و الحكم.

4. حماية المستهلك:

يمكن أن يتم ذلك بوضع معايير للسلامة الصحية والأمنية، و ضبط قواعد الصنع مع إقامة المؤسسات المؤهلة لذلك وتمكينها من أدوات الرقابة، وكذلك مع مراعاة المعايير الدولية المعمول بها في هذا المجال.

5. الاهتمام بتوفير الأموال اللازمة للتكفل بالبحث العلمي الأساسي:

باعتبار أن البحث العلمي هو أحد أهم عوامل تحقيق النمو الاقتصادي، فإن الدولة تعمل على الاهتمام به وتطويره، حيث يكون ذلك من خلال إقامة مؤسسات كفيلة بإنجاز ودعم البحوث التطبيقية باعتبارها وسيلة من وسائل البحث عن تنافسية المنتجات و المؤسسات. فننفقات البحث العلمي أصبحت تشكل نسبة معتبرة من إجمالي النفقات العامة خاصة في الدول المتقدمة التي تشهد تطورا ملحوظا في هذا الجانب، كون أن البحث العلمي هو عبارة عن استثمار في حد ذاته، يمكن أن تسفر عنه نتائج قابلة للتطبيق مستقبلا تؤدي إلى المنفعة، لذا وجب الاهتمام و التكفل به.

6. حماية البيئة:

لقد أصبحت البيئة اليوم عنصرا من عناصر الاستغلال العقلاني للموارد، ومتغيرا أساسيا من متغيرات التنمية المستدامة، ونظرا لما يحدثه التلوث من انعكاسات سلبية على المناخ من جهة، و لكون الكثير من الموارد الطبيعية غير متجددة فإن ذلك يحتم على ضرورة حماية البيئة واستغلالها وفق قواعد تحافظ على البقاء ولا تؤدي إلى الاختلال أو كبح النمو.

وعليه فإنه في ظل عصر العولمة فقد تمت إضافة أدوار جديدة للدولة ، هذه الأدوار الجديدة عكست في مجملها مدى أهمية التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي باستخدامه لأدواته الماليتين من نفقات عامة وإيرادات قصد محاربة الفقر من خلال منح الإعانات وخلق فرص العمل بإقامة مشاريع، ومحاربة الأمية بالإنفاق على التعليم، والاهتمام بالبحث العلمي من خلال الإنفاق على هذا القطاع ودعم الباحثين،..والخ.

مما يعني أن دور الدولة قد تطور وامتد لتحقيق أهداف عدة متنوعة، ومنه اتسع نطاق المالية العامة ولم يعد مقصورا على الصور التقليدية بحيث ازداد حجم الإنفاق العام بصورة لم يعد من الممكن معها تصور تحديد الإيرادات العامة تبعا للنفقات العامة وبذلك فقدت قاعدة توازن الميزانية العامة، وأصبح كل من الإنفاق العام والإيراد العام يتحدد في ضوء الطاقة التمويلية للاقتصاد القومي وفي ضوء الأهداف المخططة والمراد تحقيقها.

المبحث الثالث: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

باعتبار أن المالية العامة تعبر عن التدخل الحكومي في مناحي الحياة وبمختلف ميادينها فإن هذا يعني أن لها علاقة بالعديد من العلوم من اقتصاد، اجتماع، السياسة والخ والتي تؤثر فيها وتتأثر بها، وفيما يلي سنحاول توضيح علاقتها بهذه العلوم على النحو التالي:

المطلب الأول: علاقة المالية العامة بعلم الاقتصاد والمحاسبة

سنوضح من خلال هذا المطلب علاقة المالية العامة بكل من علم الاقتصاد والمحاسبة كل على حدا.

أولاً: المالية العامة والاقتصاد

علاقة المالية العامة بعلم الاقتصاد هي علاقة قديمة ووثيقة جداً، فهي علاقة الجزء بالكل، إذ يؤثر ويتأثر كل منها بالآخر، وذلك عن طريق استخدام الدولة لوسائلها المالية من الإيرادات العامة (الضرائب) والنفقات العامة كأدوات مهمة للتأثير بالاقتصاد ونشاطه.¹

فالظاهرة المالية هي في حقيقتها ظاهرة اقتصادية، ففي الكثير من الأزمات الاقتصادية كالتضخم والانكماش يمكن للضرائب أو للنفقات أن يكون لها دور فعال في التخفيف من حدة تلك الأزمات وعلى سبيل المثال ما حدث في أزمة الكساد العظيم سنة 1929 أين أن تدخل الدولة عن طريق إنفاقها العام بشبه الاستثماري من أجل رفع مستوى التشغيل والشق الجاري من أجل خلق دخول قادرة على امتصاص السلع المكدسة كان له دور فعال في تحريك العجلة الاقتصادية ومنه إنعاش الاقتصاد آنذاك.

تمثل السياسة المالية (النفقات والضرائب) سياسة من السياسات الاقتصادية الكلية، والتي تجمعها وحدة الهدف في تحقيق الاستقرار من خلال معالجة الاختلالات الاقتصادية. ونتيجة للارتباط المتبادل والوثيق بين المالية العامة وعلم الاقتصاد فقد ازداد الاهتمام بدراسة الجوانب الاقتصادية للمالية العامة كما توسع الاهتمام بدراسة آثار مفردات -عناصر- المالية العامة من نفقات وإيرادات على الاقتصاد الوطني.

ثانياً: المالية العامة والمحاسبة

يعد الارتباط وثيقاً بين المالية العامة والمحاسبة، إذ أن العديد من مسائل المالية العامة، وخاصة الضرائب تستلزم المعرفة والإلمام بأصول المحاسبة والمراجعة وفنونها من استهلاكات وجرد واحتياطات وعمل الحسابات الختامية والميزانية العامة للدولة وتنفيذها والرقابة عليها.

وكلما زاد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي كلما ازدادت الصلة بين المالية العامة والمحاسبة، إذ يستدعي ذلك نشر ميزانيات تجارية لمشروعات الدولة إلى جانب البيانات المالية الخاصة بها والواردة في ميزانية الدولة أو الميزانيات المستقلة، أو الميزانيات الملحقية.²

¹ خبايا عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 14.

² سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 16.

المطلب الثاني: علاقة المالية العامة بالعلوم السياسية والقانون

تتشعب العلاقة بين كل من العلوم السياسية والقانون مع المالية العامة، بحيث كل منهما يتأثر ويؤثر في الآخر وفي هذا المطلب سنتناول تحليل العلاقة بينهما مع المالية العامة كل على حدا.

أولاً: المالية العامة والعلوم السياسية

تقع المالية العامة على الحدّ الذي يفصل بين السياسة والاقتصاد، فالعلوم السياسية تهتم بدراسة نظام الحكم والعلاقات بين السلطات العامة فيما بينها من جهة وعلاقتها بالمواطنين من جهة أخرى، في حين تبحث المالية العامة في النفقات والايادات العامة في إطار هذه السلطات، فارتباطها بالمالية العامة ارتباطاً قوياً لأنه يتأثر بها ويؤثر فيه. كما أنّ الأوضاع الدستورية والإدارية لها أثرها في مالية الدولة العامة، حيث تختلف النفقات والايادات العامة في إطار هذه السلطات وحسب ما إذا كانت الدولة ديمقراطية أو غير ذلك أو تملك نظاماً إدارياً مركزياً أو لا مركزياً.¹

وللظروف المالية أثر مهم في أوضاع الدولة السياسية واستقرارها، فكم من بلد فقد استقلاله وتعرض لنشوب الثورات والصراعات بسبب الاضطراب والاحتجاج على مالية وميزانية الدولة العامة. إذ يعتبر وضع ميزانية الدولة عمل ذو بعد سياسي، فجميع العمليات المالية ترد في وثائق إحصائية كبيرة وهذه المعلومات تشكل معطيات ثمينة في سياسة أية حكومة لأنّ ما تدرجه في الميزانية يبيّن ما أنفقته الدولة على أي نشاط تتدخل فيه ومنها يتضح التفاوت في الإيرادات والنفقات وما إذا كانت تميل الى الاقلال أو الزيادة.

وعليه يمكن القول: أنّ هناك ارتباط وثيق بين النظام المالي للدولة ونظامها السياسي فالنظام المالي يعكس اتجاهات النظام السياسي ويعتبر أداة من أدوات تحقيق أهدافه، كما أنّ النظام المالي للدولة يختلف باختلاف النظام السياسي بها وتؤثر المالية العامة بدورها في الأوضاع السياسية.

ثانياً: المالية العامة والقانون

تتجسد طبيعة العلاقة بين علم المالية العامة وعلم القانون في كون أن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف المجالات ومنها المجال المالي، فجميع عناصر وأدوات المالية العامة من نفقات وإيرادات وميزانية تأخذ شكل قواعد قانونية تظهر في الدستور، القانون، النظام والتعليمات ... ولهذا يتطلب الإحاطة بالفهم الدقيق لطبيعة هذه القواعد، والتي يطلق عليها بالتشريع المالي - Legislation Financiere ، وهو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم الشؤون المالية للدولة وبخاصة دراسة ظواهر المالية العامة من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وتحديد العلاقات بين تلك الظواهر.² والصلة بين كل من المالية العامة والتشريع المالي وبين فروع القانون الأخرى واضحة وقوية، فالدستور يتضمن القواعد الأساسية المنظمة لمختلف جوانب المالية العامة (مثلما تم الإشارة له سابقاً المادة 82 و139 مثلاً من الدستور الجزائري) والتي يتعين أن توضع القوانين المالية في حدودها، فهو ينظم النفقات العامة والشروط الأساسية لفرض الضرائب وعقد القروض وقواعد إقرار الميزانية أو اعتمادها بواسطة السلطة التشريعية

¹ حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، بدون طبعة، 2000، ص 31.

² طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، العراق، بدون طبعة، بدون سنة نشر، ص 12.

وكيفية مراقبة تنفيذها. والقانون الإداري ينظم طريقة سير المرافق العامة وهذا يحتاج إلى نفقات عامة يبحثها علم المالية العامة، أما تشريع الضرائب فهو قانون بالمعنى الدقيق ينظم المسائل المتعلقة بالضرائب المفروضة على الأشخاص الطبيعية والمعنوية في الدولة من حيث أنواعها وأسعارها وتحديد الوعاء الخاضع لها، وكيفية تحصيلها، كما أن موازنة الدولة تصدر وفقا لنصوص دستورية بالنظر لطبيعة مضمونها المالي الذي يتطلب اجازته من قبل السلطة التشريعية.

المطلب الثالث: علاقة المالية العامة بعلم الاجتماع والإحصاء

سنتناول في هذا المطلب تحليل علاقة المالية العامة بكل من علم الاجتماع والإحصاء.

أولاً: المالية العامة وعلم الاجتماع

مظاهر الصلة بين المالية العامة وعلم الاجتماع تتضح مما نشهده من تأثير متبادل بين المالية العامة والأوضاع الاجتماعية في الدولة، ويبدو هذا التأثير أوضح ما يكون في مجال الضرائب، إذ يترتب على فرض الضرائب آثار اجتماعية إلى جانب آثارها المالية والاقتصادية، تمس طوائف معينة من المواطنين حتى ولو لم يقصد المشرع من فرض الضريبة سوى الحصول على إيراد للخزانة العامة إلا أن الدولة كثيراً ما تستهدف بالضريبة آثاراً اجتماعية مقصودة. فالضريبة التصاعدية من آثارها تقليل التفاوت بين ثروات الأفراد ودخولهم، والضريبة على استهلاك بعض السلع الضارة كالمواد الكحولية تساهم في التقليل من استهلاكها، والضريبة على أراضي البناء غير المستغلة تهدف إلى تشجيع بناء المساكن وتخفيف أزمته¹. ومن ناحية أخرى فإن الأهداف الاجتماعية التي تريد الدولة تحقيقها تؤثر بدورها تأثيراً مباشراً على المالية العامة، فالإصلاحات الاجتماعية التي ترمي إلى تحسين حالة الطبقات ذات الدخل المنخفضة تستلزم قيام الدولة بتقديم بعض الخدمات إلى الأفراد دون مقابل أو بمقابل زهيد مما يؤدي إلى تحمل الدولة أعباء جديدة، ولمواجهة هذه الأعباء تضطر الدولة إما إلى فرض ضرائب جديدة أو رفع سعر الضرائب المقررة وهكذا تتبين العلاقة الوثيقة والتأثير المتبادل بين السياسة المالية للدولة وبين الأوضاع الاجتماعية السائدة فيها والأهداف الاجتماعية التي تريد تحقيقها.

ثانياً: المالية العامة والإحصاء

الصلة بين المالية العامة والإحصاء لا تخفى على أحد، إذ أن علم الإحصاء يتيح للباحثين الرؤية الصحيحة والواضحة لكافة الظواهر المالية التي يعبر عنها ويقوم بترجمتها وتجسيدها في صورة أرقام وبيانات وإحصاءات ولا شك أن دراسة الإحصاءات هي التي تمثل الأساس الضروري لإجراء التوقعات المالية، من تقدير النفقات المستقبلية والإيرادات المتوقعة، فضلاً عن أهميتها القصوى في تحقيق الرقابة على الأجهزة المالية المختلفة، وبعبارة أخرى، يعتبر علم الإحصاء من العلوم المساعدة لعلم المالية العامة والتي لا غنى عنها في دراسة ورسم السياسة المالية للدولة. إذ يتطلب رسم هذه السياسة توافر البيانات والمعلومات الإحصائية الخاصة بالدخل القومي وتوزيع الثروة والدخول بين الأفراد، وعدد السكان وتوزيعهم من حيث السن والمناطق الجغرافية المختلفة، وحالة ميزان المدفوعات، ومدى الإقبال على استهلاك بعض السلع والخدمات، وغير ذلك من الأمور اللازمة لتقرير السياسة المالية الواجبة الإتباع في ظروف معينة ولتحقيق أهداف محددة سلفاً.²

¹ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، لبنان، الطبعة (1)، 1992، ص 38

² سوزي عدلي ناشد، مرجع سبق ذكره، ص 11-12.

الفصل الثاني: النفقات العامة

تمهيد:

ازدادت أهمية النفقات العامة كسياسة اقتصادية كلية خاصة بعد أزمة الكساد العظيم سنة 1929، أين أصبح من الضروري تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل كبير لضمان تفعيل الأداء الاقتصادي وانهاش الاقتصاد، وذلك سيرا على منهج التحليل المالي للفكر الكينزي الذي يعتبر أهم من نادى وأشار إلى ذلك.

وفي هذا الصدد تعتبر النفقات العامة أحد أهم الأدوات المالية التي تعتمد عليها الدولة في توجيه الاقتصاد بشكل عام، وذلك من خلال تحديد وترتيب أولويات الإنفاق العام وحسن إدارة برنامج الإنفاق.

والنفقات العامة تعبر بشكل مباشر عن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، حيث أنّ التطور التاريخي لدور الدولة في الفكر الاقتصادي ساهم في تطور نظرية النفقات العامة من حيث مفهومها، تقسيماتها، القواعد التي تحكمها وكذلك الآثار الاقتصادية المترتبة عنها.

وضمن هذا المنظور وفي سبيل فهم النفقات العامة ارتأينا إلى تقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

✓ المبحث الأول: ماهية النفقات العامة؛

✓ المبحث الثاني: آثار النفقات العامة ومحدداتها؛

✓ المبحث الثالث: ظاهرة تزايد النفقات العامة والاتجاهات الضبطية لها؛

المبحث الأول: ماهية النفقات العامة

حتى تفي الدولة بالتزاماتها لمواطنيها أي إشباعها لحاجاتهم المختلفة، فإن الأمر يتطلب منها إنفاقاً نقدياً يعرف بالنفقات العامة. ومن هنا تأتي أهمية النفقات العامة، فهي الأداة التي تساعد الدولة وهيئتها العامة على ممارسة نشاطها المالي الرامي إلى إشباع الحاجات العامة المتعددة والمختلفة.

المطلب الأول: تعريف النفقة العامة وصورها

قبل التعرف على مختلف صور- أشكال- النفقات العامة سنتعرف أولاً على مفهومها.

أولاً: تعريف النفقة العامة

هناك تعريفات متعددة ومتنوعة للنفقات العامة " Public Spending " ، ويمكن حصر أهمها فيما يلي:

- "مبلغ من المال يخرج من خزانة الدولة بواسطة إدارتها، مؤسساتها، هيئاتها ووزاراتها المختلفة لإشباع حاجات عامة".¹
 - "مبالغ نقدية أقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير السلع والخدمات العامة قصد تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية".²
 - "هو ذلك الإنفاق الذي تتحمله الحكومة المركزية والحكومة المحلية لإشباع حاجات عامة اجتماعية".³
- وعليه في الأخير نخلص إلى توحيد تعريف النفقات العامة بأنها تمثل " كل مبلغ نقدي يصدره شخص من أشخاص القانون العام قصد تحقيق منفعة عامة وأهداف معينة: اقتصادية، اجتماعية، .. الخ ".
ووفقاً للتعريف المذكورة آنفاً، وإن تباينت في عباراتها ومفرداتها اللغوية فإنها تعطي نفس المعنى والمضمون، بحيث يمكن اعتبار النفقات العامة أنه يقوم على ثلاثة عناصر (أركان) رئيسية هي:

1. الإنفاق العام مبلغ نقدي:

أي أنّ كل ما تنفقه الدولة سواء من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة، أو شراء السلع الرأسمالية اللازمة لعمليات الإنتاجية، أو منح الإعانات بأشكالها المختلفة، يجب أن يتخذ الشكل النقدي حتى يدخل في مجال النفقات العامة.⁴ ومما لا شك فيه أن استخدام الدولة للنقود هو أمر طبيعي يتماشى مع الوضع القائم في ظل اقتصاد نقدي تقوم فيه جميع المبادلات والمعاملات بواسطة النقود، ومن ثم تصبح النقود هي وسيلة الدولة للإنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد.

2. صدور الإنفاق العام عن شخص أو جهة عامة:

وفقاً لهذا العنصر، لا يعتبر المبلغ النقدي الذي ينفق لأداء خدمة عامة من قبيل النفقة العامة إلا إذا صدر من شخص عام. ويقصد بالأشخاص العامة الدولة بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية، والولايات أو أشخاص عامة محلية كمجالس المحافظات.

¹ طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء، الأردن، الطبعة (1)، 1999، ص 122.

² علي خليل وسليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، بدون طبعة، 2000، ص 89.

³ R. Cauvery & others, public finance: fiscal policy, S.Chand & company LTD, India, 3rd edition, 2007, p 27.

⁴ سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات حلي الحقوقية، لبنان، الطبعة (1)، 2006، ص 28.

وعلى هذا فإنّ النفقات العامة التي ينفقها أشخاص خاصة، طبيعية أو اعتبارية لا تعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق نفع عام، ذلك أن تلك الأموال التي أنفقها تعد أموالاً خاصة أي أموال لم تخرج من خزانة الدولة.

وقد استند الفكر المالي في سبيل تحديد طبيعة هذا الإنفاق على معيارين أحدهما:¹

(أ). **المعيار القانوني**: أخذ به الماليون التقليديون وهو يستند على الطبيعة القانونية للشخص القائم بالإنفاق، فإذا كان من أشخاص القانون العام فإنّ النفقة تعد عامة أياً كان الغرض منها، أمّا إذا كان من أشخاص القانون الخاص فإنّ النفقة تعد خاصة بغض النظر عما تهدف إليه من مقاصد.

(ب). **المعيار الوظيفي**: يستند على الطبيعة الوظيفية للشخص القائم بالنفقة، أي نقول عن النفقة أنها عامة لما تقوم الدولة بصفته السيادية والأمرة بما أو لما يقوم بها الأشخاص الخاصة الذين تفوضهم الدولة صلاحية استخدام السلطة. وعليه في حالة غياب السلطة الأمر والمصلحة العامة فإنّ النفقة التي تقوم بها الدولة تعتبر نفقات خاصة.

3. الهدف من الإنفاق العام هو تحقيق النفع العام:

وفق هذا العنصر تكون النفقات التي ينفقها الأشخاص العامة بمثابة نفقات عامة لما يكون الهدف منها هو إشباع الحاجات العامة للأفراد جميعاً وتحقيق النفع العام لهم، ويمكن تبرير ذلك في أنه لما كان الأفراد متساوون في تحمل الأعباء العامة (الضرائب) فإنهم يتساوون في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة.²

ثانياً: صور النفقة العامة

باعتبار النفقات العامة التزام من الدولة باتجاه المواطنين فهي تتخذ صور وأشكال متعددة، نحدد فيما يلي:

1. الأجور والرواتب والمدفوعات التقاعدية:

وتعرف الأجور والرواتب بالمبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد العاملين في أجهزتها المختلفة بأنها ثمنًا للخدمات التي يقدمونها، وعلى الدولة أن تراعي أسس معينة عند تحديد هذه المرتبات من مراعاة لطبيعة العمل والأخذ بالمؤهل العلمي والفني... الخ. وأمّا المدفوعات التقاعدية فهي المبالغ التي تقدمها الدولة بصورة دورية إلى الأفراد الذين سبق أن عملوا في أجهزتها المختلفة، ثم بلغوا السن القانوني الذي يجعل استمرارهم في الخدمة العامة صعباً فتحيلهم الدولة للتقاعد.³

2. القيام بمشتريات الدولة وتنفيذ الأشغال العامة:

وتمثل أثمان الأدوات والمعدات والآلات التي تقوم الدولة بشرائها أو تخصيصها لإشباع الحاجات العامة. وفيما يخص تنفيذ الأشغال العامة فهو يعبر عن قيام الدولة بتنفيذ مشاريع وأشغال عامة قصد تحقيق نفع عام عن طريق مقاولين معينين.

3. الإعانات:

تعتبر المنح والإعانات تياراً من الإنفاق تقرر الدولة دفعه إلى فئات اجتماعية معينة أو هيئات عامة وخاصة دون أن يقابله تيار من السلع والخدمات، وتقسم الإعانات إلى:

¹ أعاد حمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، الطبعة (6)، 2008، ص 38.

² طاهر الجنابي، مرجع سبق ذكره، ص 19.

³ محمد طاقة و هدى العزوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، الأردن، الطبعة (1)، 2007، ص 49.

(أ). الإعانات الداخلية: هي مبالغ نقدية تقدمها الدولة إلى الهيئات العامة المحلية لمساعدتها على القيام بواجباتها، أو لتغطية العجز المالي في ميزانيتها... الخ، و من أشكال هذه الإعانات هي:¹

➤ الإعانات الإدارية: هي المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة إلى الهيئات العامة أو الهيئات المحلية التي تتمتع بشخصية معنوية لمساعدتها على القيام بواجباتها فمثلا لتغطية العجز المالي في موازنتها أو لتلافي الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ.

➤ الإعانات الاجتماعية: هي مبالغ تقدمها الدولة إلى المنظمات والهيئات والأفراد قصد تحقيق أهداف اجتماعية مثل الإعانات المخصصة للعاطلين عن العمل و رعاية دور العجزة... الخ.

➤ الإعانات الاقتصادية: وهي المبالغ التي تدفعها الدولة إلى بعض المشروعات الاقتصادية لدعم موقفها لتستطيع الوقوف في وجه المنافسة الأجنبية وذلك تشجيعا وحماية للإنتاج الوطني، أو محاربة ارتفاع الأسعار بتخفيض سعر البيع للمستهلك (دعم الأسعار) أو لتوطين الصناعات في منطقة معينة.

(ب). المنح والإعانات الدولية: وتتخذ الإعانات الممنوحة للعالم الخارجي أشكالا متعددة، كأن تكون مرتبطة بمشروع معين على سبيل المثال تكون الإعانة مخصصة لدعم برنامج محو الأمية... الخ. وتكون المعونة الخارجية مشروطة بشروط معينة أو غير مشروطة مثل الإعانات المقدمة إلى الدول الصديقة.²

4. أقساط الدين العام وفوائده:

القروض العامة عبء ثقيل على الموازنة العامة للدولة لما تتطلبه من تحميلها قيمة الفوائد السنوية وتسديد المبلغ الأصلي المقترض نهاية الفترة الزمنية المحددة في شروط إصدار القرض العام، ومن الأهمية أن تعمل الدولة على التخلص ما أمكن من عبء ديونها العامة.

المطلب الثاني: قواعد النفقة العامة

للإنفاق العام قواعد يجب مراعاتها، ويطلق على هذه القواعد دستور النفقة العامة وهي كالتالي:³

1. قاعدة المنفعة القصوى:

يقصد بهذه القاعدة هو أن يكون الغرض من الإنفاق العام دائما هو تحقيق أكبر منفعة ممكنة لكل من يشملها الإنفاق العام. فقاعدة المنفعة أمر منطقي، إذ لا يمكن تبرير النفقة العامة إلا بمقدار المنافع التي تترتب عليها، وعليه فإن تدخل الدولة بالإنفاق العام في مجال معين دون منفعة يعني أن هذا الإنفاق لا مبرر له. ومما يدعم تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة هو أن لا توجه النفقة العامة للمصالح الخاصة لبعض الأفراد أو لبعض فئات المجتمع دون البعض الآخر، لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي.

¹ طاهر الجنابي، مرجع سابق، ص 26.

² محمد طاقة و هدى العزاوي، مرجع سابق، ص 50.

³ عادل العلي، المالية العامة و القانون المالي و الضريبي، الجزء الأول، إثراء للنشر و التوزيع، الأردن، الطبعة (1)، 2009، ص ص 43-46.

2. قاعدة الاقتصاد:

تعني هذه القاعدة استخدام أقل نفقة ممكنة لأداء نفس الخدمة، لذا يجب على القائمين بالإنفاق العام تجنب أي تبذير أو إسراف لأنّ في ذلك ضياعا لمبالغ كبيرة دون أن يترتب عليها أي منفعة ومثال ذلك هو استخدام عدد كبير من الموظفين استخداما يزيد عن الحدّ اللازم، التأثيث الفاخر للمباني الحكومية وكذلك استئجار وشراء سيارات فاخرة...، أضف إلى ذلك أنّ الإسراف والتبذير من جانب الإدارة المالية في الدولة يؤدي إلى زعزعة الثقة فيها. ولهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة في شتى القطاعات على أسس معينة تتمثل في مراعاة ما يستحق فعلا مع الابتعاد عن الشح، بحيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية تماما وبالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة.

3. قاعدة الترخيص:

تعني هذه القاعدة عدم جواز الصرف والارتباط بالصرف إلاّ بحصول الإذن من الجهة المختصة، سواء كانت السلطة التشريعية كما هو الحال في عموم الميزانيات العامة أو الجهات الإدارية المخولة قانونا بالصرف. وتنظم القوانين المالية في الدولة كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة وإجراءاتها والسلطة المختصة بالإذن بالصرف والجهات المختصة بالرقابة على تنفيذ النفقة العامة وأنواعها، وهي:

- **الرقابة الإدارية أو الداخلية** وتتم عن طريق السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية حيث تتركز الرقابة في عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان في الأوجه الواردة في الموازنة العامة و في حدود الاعتماد المقرر.
- **رقابة خارجية مستقلة** يجريها مجلس المحاسبة الذي يمثل أعلى هيئة رقابية في الجزائر.
- **رقابة برلمانية** تقوم بها السلطة التشريعية.

4. قاعدة العدالة في توزيع الإنفاق:

يقتضي تحقيق ضابط المنفعة والذي هو القاعدة الأولى من قواعد الإنفاق العام أن يكون هناك عدالة في توزيع المنفعة العامة، وهو لا يتحقق إلا بعد الأخذ بقاعدة التوزيع العادل للإنفاق العام. وهذا يعني عدم اقتصار المنفعة العامة على طبقة أو فئة معينة ذات نفوذ بالدولة أو منح طبقة معينة قدرا من الإنفاق يفوق ما يخصص لمناطق أخرى أو الاهتمام بالعاصمة وإهمال المدن الأخرى، ويجد مبدأ عدالة توزيع المنافع أساسه في فكرتين: تتمثل الأولى في أنّ أجهزة الدولة وجدت لمصلحة المجتمع و ليس لمصلحة فرد أو فئة معينة، أمّا الفكرة الثانية فتتمثل في أنّه طالما أنّ الإنفاق العام يتحمله القادرين منهم تطبيقا لقاعدة التضامن الاجتماعي (دفع الضريبة) فإنّ النفع العام المتولد من الإنفاق العام يجب أن يعم الأفراد كافة .

المطلب الثالث: تقسيمات النفقة العامة

تحتل النفقات العامة بمختلف أنواعها اهتماما كبيرا لدى السلطات العليا في الدولة فيتم تقسيمها وتصنيفها حسب الأولويات الخاصة بكل دولة، لذا لا يوجد تقسيم أو تصنيف معين تلزم به كافة الدول، واتساقا مع ذلك سنستعرض في بادئ الأمر أهم التقسيمات النظرية للنفقات العامة ومن ثمّ التقسيمات الوضعية بعرض نموذج الجزائر.

أولاً: التقسيمات النظرية للإنفاق العام

إن تطور دور الدولة و مهامها أدى إلى تنوع النفقات العامة، و على إثر ذلك نجد أن هناك عدة تقسيمات للنفقة العامة تستند على معايير علمية تتوقف على طبيعتها وأغراضها وآثارها الاقتصادية، وفيما يلي تفصيل لذلك:

1. تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها:

تقسم النفقات العامة حسب دوريتها (انتظامها وتكرارها السنوي) إلى قسمين هما:¹

- (أ). **النفقات العادية Ordinary Expenditures**: هي تلك النفقات التي تتصف بالدورية، أي تتكرر سنوياً في موازنة الدولة و إن اختلف مقدارها من سنة إلى أخرى. حيث تشمل رواتب الموظفين، نفقات اللوازم و المهمات التي تلزم لتشغيل الجهاز الحكومي، وكذلك نفقات شراء الأجهزة والآلات، نفقات الصيانة أو العدالة.
- (ب). **النفقات غير العادية Extraordinary Expenditures**: هي النفقات التي تتصف بعدم دوريتها، بعدم انتظامها وبعدم تكرارها سنوياً في الموازنة العامة، وتشمل النفقات الاستثنائية أو الطارئة كنفقات الحروب، أو إعانات المنكوبين في حوادث الزلازل والفيضانات أي نفقات التعمير والنفقات الاقتصادية الكبرى (البرامج).

2. تقسيم النفقات العامة حسب نطاق سريانها:

تقسم النفقات العامة حسب نطاق سريانها (شموليتها أو مدى استفادة أفراد المجتمع منها) إلى قسمين هما:²

- (أ). **النفقات المركزية Central Expenditures**: تمثل كذلك النفقات الوطنية، وهي تلك النفقات التي ترد في ميزانية الدولة وتتولى الحكومة المركزية القيام بها، والتي تكون موجهة لصالح مجتمع الدولة كله كنفقات الدفاع والأمن، البحوث والتمثيل الدبلوماسي... الخ.
- (ب). **النفقات المحلية Local Expenditures**: أو النفقات الإقليمية، فهي تلك النفقات التي تقوم بها الولايات، أو مجالس الحكم المحلي و التي تكون موجهة لصالح سكان إقليم معين أو منطقة معينة داخل الدولة، فهي محلية كنفقات إيصال الطاقة الكهربائية وخطوط الهاتف... الخ.

3. تقسيم النفقات العامة حسب استخدام القوة الشرائية أو نقلها:

تقسم النفقات العامة وفقاً لمعيار استخدام القوة الشرائية أو نقلها إلى قسمين رئيسيين هما:

- (أ). **النفقات الحقيقية Real Expenditures**: تعني النفقات الحقيقية استخدام الدولة لجزء من القوة الشرائية للحصول على السلع والخدمات المختلفة لإقامة المشاريع التي تشبع حاجات عامة، فهي تعبر عن تلك النفقات التي تصرف مقابل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة. وتتمثل هذه النفقات في الرواتب والأجور المدفوعة لموظفي الدولة وكذلك المبالغ المدفوعة لشراء السلع والخدمات اللازمة للإدارة الحكومية وكذلك للمشاريع الاستثمارية.³

¹ محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر و التوزيع، الأردن، الطبعة (3)، 2011، ص ص 262-264.

² محمود حسين الوادي و زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة، الأردن، الطبعة (1)، 2007، ص 137.

³ عادل فليح العلي، مالية الدولة، دار زهران، الأردن، بدون طبعة، 2008، ص 124.

وفي نطاق الإنفاق الحقيقي فإنه يتم التفريق بين نوعين من النفقات هما:

➤ **النفقات الحقيقية الاستثمارية:** هي تلك النفقات التي من شأنها أن تؤدي إلى إنشاء ثروة جديدة و من ثم حدوث انتعاش في النشاط الاقتصادي، وتتمثل هذه النفقات في زيادة حجم الآلات والمعدات المهيأة للعملية الإنتاجية و التي تمثل طلبا على السلع الإنتاجية.

➤ **النفقات الحقيقية الجارية:** فتمثل طلبا على الخدمات والسلع اللازمة للاستهلاك العام بقصد ضمان سير إدارة حكومية معينة أو أداء خدمة معينة أو تشغيل وحدة إنتاجية معينة مثل وحدات الإسكان العامة وخدمات الكهرباء و الماء.

(ب). **النفقات التحويلية Transfer Expenditures:** والتي تسمى كذلك بالنفقات الناقلة، فيقصد بها تلك النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات، بمعنى مجرد اعتمادات تنفقها الدولة دون أن يقابلها خدمة مؤداة أو سلعة مقدمة و إنما تمثل تحويل جزء من الدخل الوطني من فئة أو طائفة إلى أخرى، فالإنفاق الناقل يؤدي إلى نقل القوة الشرائية من فئة إلى أخرى وهذا بهدف تحسين توزيع الدخل أو تحقيق غايات أخرى تصبوا إليها الدولة.

وفي نطاق الإنفاق التحويلي، فإنه يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع بحسب الغرض وهي:

➤ **النفقات التحويلية الاجتماعية:** وتتمثل في المبالغ التي تدفع قصد تحقيق أهداف الدولة الاجتماعية وخاصة مسألة تحسين المستوى المعيشي وتحقيق التوازن بين الشرائح الاجتماعية المختلفة، وتأخذ هذه النفقات صيغا متنوعة منها: إعانات العجز، المرض و البطالة... الخ.

➤ **النفقات التحويلية المالية:** وتشمل ما تدفعه الحكومة من ميزانيتها سنويا لتسديد أقساط الدين وفوائده.¹

➤ **النفقات التحويلية الاقتصادية:** حيث يكون الدافع الرئيسي لتكبد هذه النفقات هو تحقيق غايات اقتصادية تفرضها المصلحة العامة، وتتخذ هذه النفقات أشكال متعددة منها: إعانات دعم الأسعار خاصة بالنسبة للسلع الضرورية، إعانات دعم التصدير... الخ.²

4. التقسيم الوظيفي للنفقات العامة:

يعتبر التقسيم الوظيفي للنفقات العامة أداة مراقبة للاقتصاد الكلي، بحيث هذه الأداة تقدم لنا نظرة شاملة عن مجال تدخل الدولة، والهدف الأساسي منها هو تسهيل دراسة حجم كل وظيفة ومعرفة مدى اهتمام الدولة بوظيفة دون أخرى من خلال حجم المبالغ المالية المخصصة في ذلك.³

¹ محمد شاكر العصفور، مرجع سابق، ص 285.

² عادل فليح العلي، مالية الدولة، مرجع سابق، ص 128.

³ Georges Decaudin et Jean-Paul Milot, **Les dépenses publiques selon leur fonction**, revue Economie et statistique, N°136, press, 1981, p53. https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_1981_num_136_1_4524

ووفق هذا المعيار يتم تقسيم النفقات العامة كالتالي:

- (أ). **النفقات الإدارية Administrative Expenditures**: تمثل النفقات المتعلقة بتسيير المرافق العامة واللازمة لقيام الدولة، وتشمل هذه النفقات مرتبات الموظفين، أجور العمال ومعاشاتهم، ويمكن القول أن هذا الصنف من النفقات يتضمن نفقات الإدارة العامة، الدفاع، الأمن، العدالة والتمثيل الدبلوماسي.¹
- (ب). **النفقات الاجتماعية Social Expenditures**: وهي النفقات المتعلقة بالأغراض الاجتماعية للدولة أي النفقات الخاصة بتحقيق الأهداف الاجتماعية للأفراد، ومن أهم بنود هذه النفقات: النفقات الخاصة بالتعليم، الصحة و التأمينات الاجتماعية والثقافية.
- (ت). **النفقات الاقتصادية Economic Expenditures**: هي النفقات المتعلقة بالأغراض الاقتصادية للدولة، أي النفقات المرتبطة بقيام الدولة بأنشطة معينة بهدف تحقيق أهداف اقتصادية مثل الاستثمارات العامة التي تهدف إلى توفير الخدمات الأساسية كالنقل والمواصلات، الري، الكهرباء... الخ.
- (ث). **النفقات المالية Financial Expenditures**: تتضمن النفقات العامة المخصصة لأداء أقساط وفوائد الدين العام.²

5. تقسيم النفقات العامة حسب الانتاجية:

يتم تقسيم النفقات العامة حسب مدى انتاجيتها (مدى تحقيقها للإيراد بعد صرفها) إلى قسمين :

- (أ). **النفقات العامة غير المنتجة Unproductive Expenditures**: والمثلة في النفقات العامة الجارية أو كذلك تدعى بالنفقات العامة الاستهلاكية أو التسييرية، والمقصود هنا هو تلك النفقات التي لا تحقق إيراد بعد صرفها أو بعبارة أخرى لا تضيف ثروة جديدة ولا تزيد من الإنتاج.³
- وعليه تتمثل هذه النفقات غير المنتجة خاصة في النفقات اللازمة لتسيير شؤون الدولة و إشباع الحاجات العامة مثل: الأجور والرواتب، مدفوعات الفوائد والإعانات الاجتماعية، بالإضافة إلى النفقات الحربية أو العسكرية.⁴
- (ب). **النفقات العامة المنتجة Productive Expenditures**: والمثلة في النفقات العامة الاستثمارية أو كذلك تدعى بالنفقات العامة الرأسمالية،⁵ وهي تلك النفقات التي تحقق إيراد بعد صرفها أي تضيف ثروة جديدة وتزيد من الإنتاج ومن ثم حدوث انتعاش في النشاط الاقتصادي بصورة كبيرة. بحيث هذه النفقات تأخذ طابع استثماري والمثلة في زيادة حجم الآلات والمعدات المهيأة للعملية الإنتاجية.

¹ السيد عبد المولى، المالية العامة، دار النهضة العربية، مصر، بدون طبعة، 1993، ص 78.

² محمود حسين الوادي و زكريا أحمد عزام، مرجع سبق ذكره، ص 136.

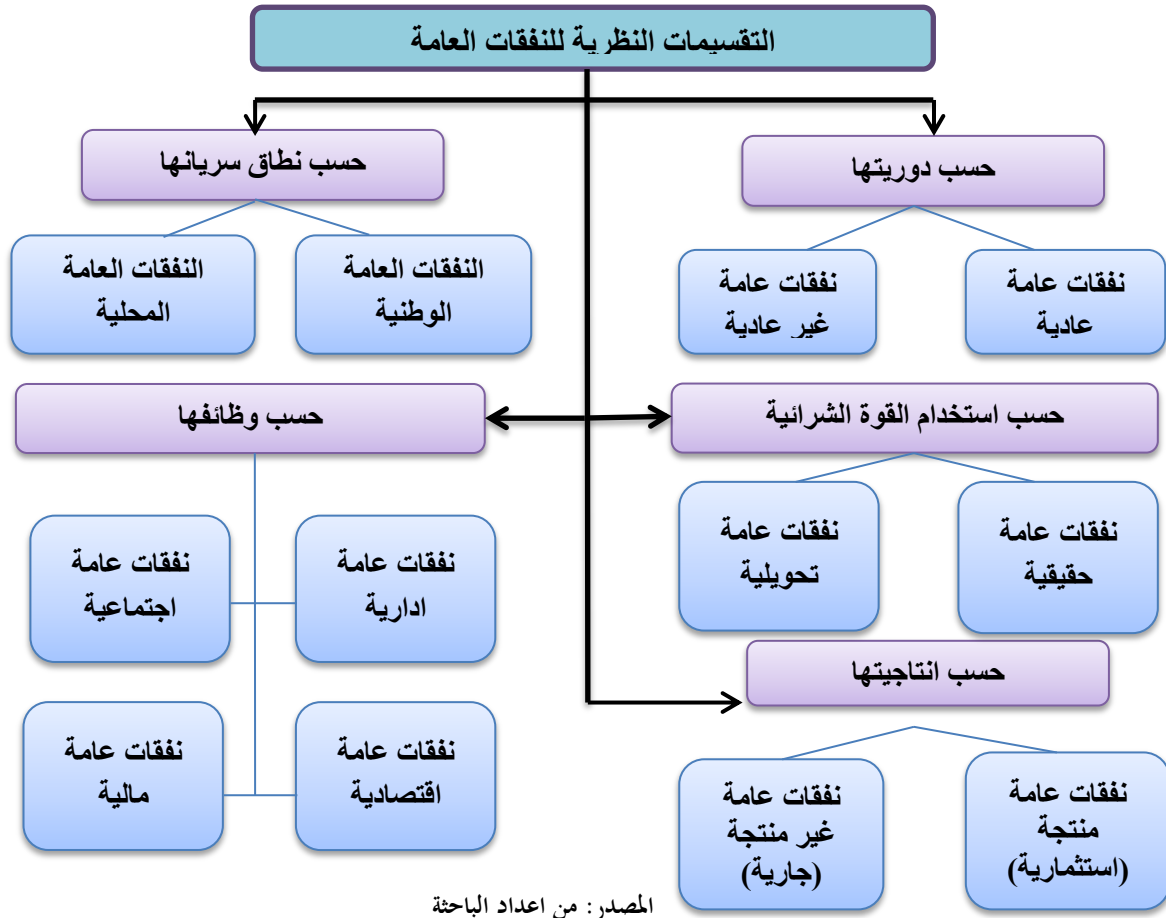
³ زينب حسين عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، بدون طبعة، 2006، ص 63.

⁴ حسن الحاج، عجز الموازنة: المشكلات والحلول، سلسلة دورية -جسر التنمية-، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد(63)، 2007، ص9.

⁵ R. Cauvery & others, op.cit, p 31.

و يمكن تلخيص التقسيمات العلمية أو النظرية للنفقات العامة من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم (1-2): التقسيمات النظرية للنفقات العامة



المصدر: من اعداد الباحثة

ثانيا: التقسيم العملي للنفقات العامة في الجزائر

إن النظام المالي في الجزائر قد اعتمد على التصنيف الإداري والاقتصادي معا من ناحية والتصنيف الوظيفي من ناحية أخرى،¹ بحيث تم تقسيم النفقات العامة إلى قسمين رئيسيين هما:

(أ). ميزانية التسيير (نفقات التسيير):

نفقات التسيير هي تلك النفقات المستمرة الجارية واللازمة لتسيير المرافق العمومية والمتمثلة في المصاريف العامة للمؤسسات العمومية، فنفقات التسيير غير موجهة لخلق الاستثمارات فهي لا تؤدي لإحداث أي زيادة في الإمكانيات المادية الموجودة وإنما تتكفل بصيانة ما هو موجود وتمكينه من السير بشكل عادي، فهذه النفقات تخص النشاط العادي والطبيعي الذي تقوم به الدولة وهي تلك الاعتمادات التي تكون مسجلة في ميزانية الدولة وتكون موجهة لتغطية المصاريف الضرورية لتسيير المرافق العمومية مثل أجور الموظفين وكافة النفقات الخاصة بتسيير نشاط الدولة. وتظهر نفقات التسيير في الجدول - ب - الملحق بقانون المالية .

¹ لعامرة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر و التوزيع، مصر، الطبعة (1)، 2004، ص 51.

➤ **تقسيم نفقات التسيير:** تنقسم نفقات التسيير إلى أربعة أبواب هي:¹

■ **الباب الأول: أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات:** يشمل هذا الباب على الاعتمادات الضرورية للتكفل بأعباء الدين العمومي بالإضافة إلى الأعباء المختلفة المحسومة من الإيرادات، حيث يتكون من خمسة أقسام:

- القسم الأول: دين قابل للاستهلاك (اقتراض الدولة).
- القسم الثاني: الدين الداخلي، الديون العامة، فوائد سندات الخزينة.
- القسم الثالث: دين خارجي.
- القسم الرابع: ضمانات من أجل القروض والتسبيقات من قبل الجماعات والمؤسسات العمومية.
- القسم الخامس: نفقات محسومة من الإيرادات (التعويض على منتوجات مختلفة).

■ **الباب الثاني: تخصيصات السلطات العمومية:** يحتوي هذا العنوان على نفقات تسيير المؤسسات العمومية و السياسية وغيرها مثل المجلس الشعبي الوطني، مجلس المحاسبة، المحكمة العليا، مجلس الأمة... إلخ وتعتبر هذه النفقات مشتركة لكل الوزارات، وبالتالي فإن النفقات التي يتضمنها القسمين الأول والثاني تجمع في ميزانية التكاليف المشتركة.

■ **الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح:** هذا الباب يقدم احصاء مجموع الاعتمادات التي توفر لجميع المصالح و وسائل التسيير المتعلقة بالموظفين والأدوات، حيث يضم هذا الباب سبعة أقسام وهي:

- الموظفون: مرتبات العمل.
- الموظفون: يخص المعاشات والمنح.
- الموظفون: يخص التكاليف الاجتماعية.
- الأدوات و تسيير المصالح.
- أشغال الصيانة.
- إعانات التسيير.
- النفقات المختلفة.

■ **الباب الرابع: التدخلات العمومية:** وتتعلق التدخلات العمومية بنفقات التحويل والتي بدورها توجه نحو العديد من الأنشطة المتنوعة، بحيث تقسم إلى سبعة أقسام هي:

- التدخلات العمومية والإدارية أي الإعانات الموجهة للجماعات المحلية.
- النشاط الدولي (مساهمات في الهيئات الدولية).
- النشاط التربوي والثقافي (منح دراسية).
- النشاط الاقتصادي: التشجيعات والتدخلات وهو ما يعرف بالإعانات الاقتصادية.

¹ و فقا للمادة 24 من قانون رقم: 84 - 17 المؤرخ في 8 شوال 1404هـ الموافق لـ 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية الصادر في الجريدة الرسمية العدد: 28 الصادرة بتاريخ: 10 جويلية 1984.

- النشاط الاقتصادي: إعانات للمؤسسات ذات منفعة وطنية (إعانات للمصالح العمومية الاقتصادية).
- النشاط الاجتماعي - الاحتياط - :مثل مساهمة الدولة في مختلف صناديق المعاشات والقيام بإجراءات لحماية الصحة.

- النشاط الاجتماعي :المساعدة والتضامن.

(ب). ميزانية التجهيز (نفقات التجهيز):

تمثل تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار والتي يتولد عنها ازدياد الناتج الوطني الإجمالي وبالتالي ازدياد ثروة البلاد. حيث ميزانية التجهيز أو بالأحرى الاستثمار هي الميزانية التي تفتح الاعتمادات المالية في قانون المالية السنوي، وتخصص للقطاعات الاقتصادية للدولة وذلك من أجل تجهيز هذه القطاعات بوسائل الانتاج للوصول إلى تحقيق تنمية شاملة في الوطن.¹

➤ **تقسيم نفقات التجهيز:** يتم تقسيم نفقات التجهيز حسب المخطط الإنمائي السنوي للدولة، وتظهر في الجدول

- ج- الملحق بقانون المالية حسب القطاعات، بحيث تتفرع نفقات التجهيز إلى ثلاثة أبواب:²

* الاستثمارات التي تنفذ من طرف الدولة؛

* إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة؛

* النفقات الأخرى برأسمال؛

بحيث تسجل نفقات التجهيزات العمومية ونفقات الاستثمارات والنفقات برأسمال في الميزانية العامة على شكل رخص وتنفذ باعتمادات الدفع والتي تظهر في الجدول " ج " الملحق بقانون المالية.

ورخص البرامج تمثل الحد الأعلى للنفقات التي يسمح للآمرين بالصرف باستعمالها في تنفيذ الاستثمارات المخططة، وتبقى صالحة دون أي تحديد لمدتها حتى يتم إلغاؤها، أما اعتمادات الدفع فتتمثل التخصيصات السنوية التي يمكن للآمر بالصرف صرفها أو تحويلها أو دفعها لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج المطلقة، بحيث يتم تصنيف نفقات التجهيز وفق عشرة برامج قطاعية والمخططات البلدية للتنمية.

المبحث الثاني: آثار النفقات العامة ومحدداتها

تبدو أهمية دراسة النفقات العامة من الناحية الاقتصادية في كونها تحقق أغراضا معينة، إذ متى عرف الأثر الذي يحققه إنفاق معين في ظل ظروف معينة أمكن اتخاذ هذا الإنفاق - على نحو واع - وسيلة لتحقيق الأثر إذا ما اعتبر هذا الأخير هدفا من أهداف السياسة الاقتصادية، غير أن للنفقات العامة حدود تتحدد وفقا لجملة من العوامل المؤثرة فيها والتي سنتطرق لها في هذا المبحث.

¹ لعمارة جمال، مرجع سبق ذكره، ص 58.

² و فقا للمادة 35 من قانون رقم: 84 - 17 المؤرخ في 8 شوال 1404هـ الموافق لـ 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية الصادر في الجريدة الرسمية العدد: 28 الصادرة بتاريخ: 10 جويلية 1984.

المطلب الأول: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

يمكن اختصار أهم آثار النفقات العامة في الآثار المباشرة والتي تؤثر على كل من الإنتاج الوطني، الاستهلاك الوطني وإعادة توزيع الدخل الوطني، والآثار غير المباشرة والتي تشمل كل من أثر المضاعف وأثر المعجل.

1. الآثار المباشرة للنفقات العامة:

وهي الآثار التي تنجم عن الإنفاق العام مباشرة أي الآثار الأولية للإنفاق العام، حيث تشمل آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني، التشغيل و أخيرا نمط توزيع الدخل الوطني، و سنقوم بدراسة هذه الآثار كل على حدا.

(أ). آثار النفقات العامة على الإنتاج الوطني:

تؤثر النفقات العامة على حجم الإنتاج والتشغيل من خلال تأثيرها على حجم الطلب الكلي الفعلي، حيث تمثل النفقات العامة جزءا هاما من هذا الطلب، وتزداد أهميته بازدياد مظاهر تدخل الدولة في حياة الأفراد. والعلاقة بين النفقات العامة وحجم الطلب الكلي تتوقف على حجم النفقة العامة و نوعها.

بصورة أدق، النفقات الحقيقية تتعلق بالطلب على السلع والخدمات بينما تتعلق النفقات التحويلية بطريقة تصرف المستفيدين منها. ولبيان أثر النفقات العامة في رفع المقدرة الإنتاجية، يتعين علينا التفرقة بين أنواع النفقات العامة:¹

- **النفقات الإنتاجية أو الاستثمارية:** تعمل على إنتاج السلع المادية و الخدمات لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد وتعمل أيضا على تكوين رؤوس الأموال العينية التي ستستعمل للاستثمار مما يؤدي إلى زيادة حجم الدخل الوطني ورفع مستوى الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد، فقد تقوم الدولة بها مباشرة من خلال قيامها بالإنتاج أو قد تمنح الدولة بعض المشروعات العامة أو الخاصة إعانات اقتصادية للتوسع في الاستثمار.

- **النفقات الاجتماعية:** تشمل النفقات التحويلية والنفقات الحقيقية التي تهدف إلى تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية. ولهذا النوع من الإنفاق آثار مباشرة على الإنتاج سواء كان ذلك في صورة تحويلات نقدية أو تحويلات عينية، فالنفقات الاجتماعية التي تتخذ شكل تحويلات نقدية أو إعانات تهدف إلى تحويل جزء من القوة الشرائية لصالح بعض الأفراد (الفئات محدودة الدخل). وبالتالي منطقيا هذه الإعانات النقدية تتجه للإنفاق من أجل الحصول على السلع الضرورية و بالتالي يزداد الطلب عليها بما يستتبعه ذلك من زيادة إنتاجها. أما في حالة إذا اتخذت النفقات الاجتماعية شكل تحويلات عينية فإنها تؤدي إلى زيادة الإنتاج بشكل ملحوظ، إذ أنها تؤدي إلى زيادة إنتاج السلع و الخدمات الاستهلاكية مثل نفقات التعليم و الصحة التي تؤثر على رفع المستوى الاجتماعي للأفراد، و أيضا تمكنهم من أداء نشاطهم بكفاءة أكبر. فكلما زاد ما ينفق على العمال لرفع مستواهم الفني والتعليمي والصحي و المعيشي من كل الجوانب كلما أثر ذلك على الطاقة الإنتاجية للعامل و بالتالي يزيد الإنتاج.

(ب). آثار النفقات العامة على التشغيل:

مما لا شك فيه أنّ للإنفاق العام دور رئيسي في محاربة البطالة بزيادة التشغيل بغية الوصول الى العمالة الكاملة سواء بدعم القطاع الخاص وإقحامه في الحياة الاقتصادية وتطويره قصد امتصاص البطالة أو المشروعات العامة لنفس الغرض.

¹ محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة (2)، 2005، ص ص 121-122.

إذ يقتضي قيام الدولة بالإنفاق العام تعيين موظفين وعمال، أو دفع مبالغ نقدية إلى الموردين ثمنًا لشراء بعض السلع والخدمات أو إلى مقاولين مقابل قيامهم بتنفيذ بعض الأشغال العامة، بحيث يقوم هؤلاء الموردون والمقاولون بتشغيل عدد من المستخدمين والعمال لديهم لإنجاز ما تعاقدوا عليه مع الدولة مما يساهم في الأخير بامتصاص البطالة وزيادة التشغيل.¹ غير أنّ أثر الإنفاق العام في التخفيف من حدة البطالة لا يقف عند هذا الأثر، وإنما له أثر مضاعف في هذا الميدان، فتوزيع دخول جديدة على بعض المواطنين كنتيجة مباشرة للنفقات العامة تترتب عليه زيادة نسبة الاستهلاك وهو ما يؤدي إلى تشغيل عمّال جدد في المشروعات المنتجة للسلع الاستهلاكية قصد الزيادة في إنتاج هذه السلع لمواجهة الزيادة في الإقبال على استهلاكها. كما أن الزيادة في إنتاج هذه السلع يؤدي إلى زيادة الطلب على السلع الرأسمالية اللازمة لإنتاجها من آلات ومعدات مما يفتح مجالات جديدة لتشغيل الأيدي العاملة العاطلة.

(ت). آثار النفقات العامة على نمط توزيع الدخل الوطني:

يقصد بنمط توزيع الدخل الوطني الكيفية التي يوزع بها بين الطبقات والفئات الاجتماعية وتحديد بالتالي نصيب كل من هذه الطبقات والفئات. ويؤثر الإنفاق العام على توزيع الدخل الوطني من خلال تأثيره على هيكل توزيعه، بحيث يؤثر عليه في مرحلتين، المرحلة الأولى مرحلة التوزيع الأولي للدخل أي توزيع الدخل أو الناتج بين الذين أسهموا في القيام به أي بين عناصر الإنتاج، و مرحلة التوزيع النهائي فيما يسمى بمرحلة إعادة التوزيع و التي تشهد إدخال تعديلات على التوزيع الأولي بمعنى توزيع الناتج أو الدخل بين أفراد المجتمع بصفاتهم مستهلكين.²

ويمكن أن تتضح تلك الآثار من خلال تتبع أثر النفقات العامة في المرحلتين، و ذلك على النحو التالي:³

➤ دور النفقات العامة في توزيع الدخل الوطني: تمارس الدولة دورها في توزيع الدخل الوطني والتأثير فيه عن طريق تدخلها في تحديد الأثمان أو مكافأة عوامل الإنتاج وتتخذ أحد الشكلين الآتين: مباشر من خلال

تحديد الأجور و تحديد الفائدة (إقرار حد معين لسعر الفائدة) و تحديد الإيجارات (تثبيت نسبة قصيرة للإيجار) و تحديد الأرباح (السماح بتوزيع نسبة معينة)، أما الشكل الثاني غير المباشر فيتم من خلال تحديد أثمان السلع والخدمات المنتجة، و يترتب على التدخل في الأسعار التأثير في عوائد الإنتاج.

➤ دور النفقات في إعادة توزيع الدخل الوطني: يمكن التعرف على دور النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل الوطني من خلال:

- يترتب على النفقات التحويلية الاجتماعية المتمثلة بالنفقات التعليمية، الصحية و الثقافية والتي يتم توزيعها مجاناً أو بأسعار أقل إعادة لتوزيع الدخل الوطني للفئات المستفيدة وهي الفئات محدودة الدخل.
- يترتب على النفقات التحويلية العينية المتمثلة في الإعانات الاقتصادية المدفوعة لبعض المشروعات بقصد خفض أو تثبيت أسعارها إعادة توزيع للدخل الوطني في مصلحة الأفراد المستهلكين لهذه السلعة. كذلك نفس الشيء بالنسبة للنفقات التحويلية النقدية والتي تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل في صالح الأفراد ذوي الدخل المحدودة.

¹ محمد حلمي مراد، مرجع سبق ذكره، ص 29.

² عبد الحميد عبد المطلب، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 197.

³ عادل فليح العلي، مالية الدولة، مرجع سبق ذكره، ص 146-150، بتصرف.

2. الآثار غير المباشرة للإنفاق العام:

إن آثار سياسة الإنفاق العام لا تقتصر فقط على الآثار المباشرة بل سوف تتفاعل فيما بعد وبفعل عامل الزمن لتولد تأثيراً على الدخل والاستخدام، وهذا ما وصفه كينز بأثر المضاعف والمعجل. حيث أن المالية العامة تؤثر بعدة طرق على المتغيرات الاقتصادية الكلية من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، إذ تؤثر على الناتج المحلي الإجمالي من خلال تأثيرها على مكونات الطلب الكلي (الاستهلاك، الادخار والاستثمار).¹ وعليه هذه السياسة تشمل آثار غير مباشرة (تنشأ من خلال ما يعرف بدورة الدخل) وفيما يلي شرح لذلك:

(أ). أثر المضاعف *Multiplier Effect*:

يعد "كاهن" أول من أدخل فكرة المضاعف في النظرية الاقتصادية، إذ حاول قياس العلاقة الكمية القائمة بين الزيادة في الاستثمار و الزيادة في التشغيل أي أن مفهوم المضاعف عند "كاهن" هو مضاعف التشغيل، أما الاقتصادي "كينز" فقد استخدم فكرة المضاعف لبيان أثر الاستثمار المستقل على الدخل الوطني من خلال ما يؤدي إليه هذا الاستثمار من زيادة في الاستهلاك المولد في الاقتصاد الوطني الذي بدوره يؤدي إلى زيادة الدخل الوطني.²

ليتم فيما بعد ذلك اتّجاه الفكر الاقتصادي إلى تعميم هذه النظرية، حيث أصبح بالإمكان التعامل مع بقية أنواع الإنفاق الأخرى (الاستهلاك، الإنفاق العام، التصدير...) نفس المعاملة التي عاملها "كينز" للاستثمار.

وباعتبار دراستنا مركزة على الإنفاق العام فإننا سنكتفي بتوضيح فكرة المضاعف في حالته، بحيث نقصد بمضاعف الإنفاق العام مقدار الزيادة في الدخل الوطني (الناتج المحلي الإجمالي) الناتج عن زيادة الإنفاق العام. بحيث أنّ الزيادة في الناتج والدخل لا تتم بنفس مقدار الزيادة في الإنفاق ولكن بنسبة مضاعفة، و لذلك سمي "بالمضاعف".

إذ أنّ التوسع في الإنفاق العام يؤدي إلى توزيع دخول جديدة تتمثل في دخول عوامل الانتاج (الأجور، الربح، الفوائد والأرباح)، ويخصص المستفيدون من هذه الدخول جزءاً منها للإنفاق على الاستهلاك وجزءاً للادخار وفقاً للميل الحدي لهما. ويؤدي هذا الجزء المخصص للاستهلاك إلى زيادة هذه السلع ويؤدي إلى توزيع دخول جديدة توزع بدورها ما بين الاستهلاك والادخار. وهكذا تتوالى إلى الزيادة في الدخول الجديدة من خلال دورة الدخل، في سلسلة متتالية من الإنفاق الاستهلاكي والذي يعرف بالاستهلاك المولد الذي يشكل في مجموعه زيادة إجمالية في الدخل الوطني تفوق التوسع الأولي في الإنفاق العام.

مع العلم أن أثر المضاعف له علاقة بالميل الحدي للاستهلاك* فهو يزيد بزيادته وينخفض بانخفاضه، ويرتبط المضاعف بمدى مرونة و توسع الجهاز الإنتاجي (فكلما كان الجهاز مرناً كلما كان قادراً على التجاوب مع الزيادات المتتالية في الاستهلاك)، وهذا بدوره يرتبط بدرجة التقدم الاقتصادي، ففي الدول المتقدمة حيث الجهاز الإنتاجي يتمتع

¹ Pierre Jacquemot et Marc raffinot, **la nouvelle politique économique en Afrique**, EDICEF, France, sans édition, 1993, p 279.

http://blog.raffinot.eu/public/Nouvelle_politique_economique_en_Afrique/LA_NOUVELLE_POLITIQUE_ECONOMIQUE_EN_AFRIQUE.pdf

² خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير الشامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة (4)، 2008، ص 99.

* الميل الحدي للاستهلاك (c) يعبر عن نسبة الزيادة في الاستهلاك الناتجة عن الزيادة في الدخل.

بالمرونة والقدرة على التجاوب مع الزيادات في الاستهلاك، فإن المضاعف ينتج أثره بشكل ملموس، والعكس بالنسبة للدول النامية نظرا لعدم مرونة الجهاز الإنتاجي وانعدام قدرته على التجاوب مع الزيادة في الاستهلاك.¹

(ب). أثر المعجل أو المسارع *Accelerator Effect*:

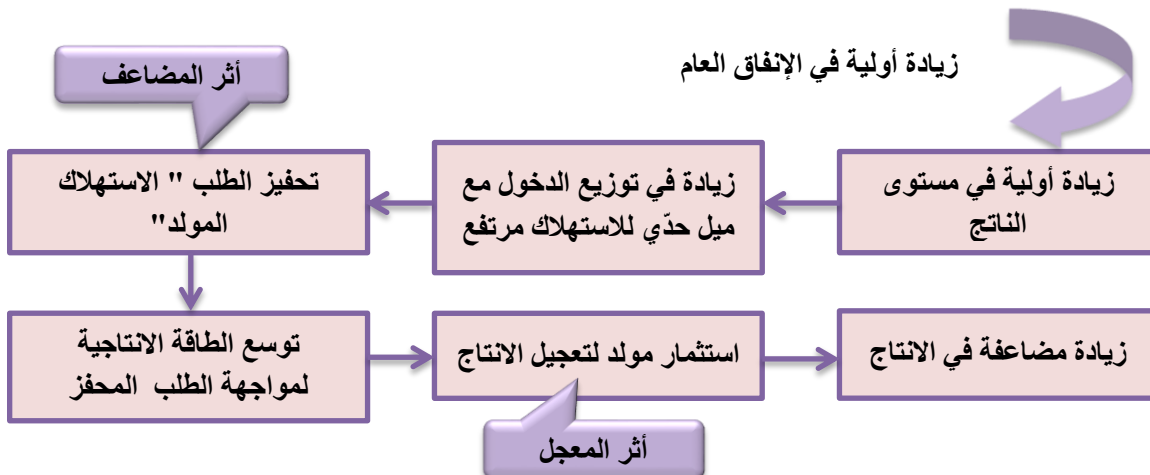
يقصد بالمعجل في التحليل الاقتصادي أثر الزيادة في الإنفاق العام على حجم الاستثمار والذي يدعى بالاستثمار المولد، حيث أن الزيادات المتتالية في الطلب على السلع الاستهلاكية يتبعها على نحو حتمي زيادات في الاستثمار، والعلاقة بين هاتين الزيادةتين يعبر عنها بأثر المعجل.²

وحقيقة الأمر أن زيادات الدخل - كما رأينا - يترتب عنها زيادات في السلع الاستهلاكية (أثر المضاعف) ومع مرور الوقت فإن منتجي هذه السلع، و بعد نفاذ المخزون يجدون أنفسهم مدفوعين إلى زيادة إنتاج تلك السلع، بغرض زيادة أرباحهم، و من ثم يضطرون إلى زيادة طلبهم على السلع الاستثمارية من المعدات و الآلات اللازمة لاستمرار إنتاج هذه السلع التي زاد الطلب عليها، ومع زيادة الاستثمار يزداد الدخل الوطني فزيادة الإنفاق العام بما تحدثه من زيادة أولية في الإنتاج الوطني، تسمح كذلك بإحداث زيادة في الاستثمار - بمرور الوقت - بنسبة أكبر. ويمكن حساب المعجل بقسمة التغير في الاستثمار على التغير في الدخل الوطني ووفق العبارة التالية:³ $\frac{\Delta I}{\Delta Y}$ = المعجل.

مع الإشارة الى أن آثار المعجل تتحدد بعدد من الاعتبارات أهمها: ما يتوافر من مخزون من السلع الاستهلاكية، و ما يتوافر من طاقات انتاجية عاطلة. كما تتوقف كذلك آثاره على تقدير منتجي السلع الاستهلاكية لاتجاهات الزيادة في الطلب على سلعهم، بحيث اذا كانت اتجاهات الطلب ذات طبيعة مؤقتة أو طارئة فإنها لا تشجع هؤلاء المنتجين على زيادة حجم الاستثمار والعكس صحيح.

ويمكن تدعيم تحليلنا للآثار غير المباشرة للإنفاق العام وتلخيصها في الشكل التالي:

الشكل رقم (2-2): مخطط توضيحي لأثر المضاعف و المعجل



المصدر: نواز عبد الرحمن الهيتي ومنجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، الأردن، الطبعة (2)، 2006، ص 66.

¹ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة (1)، 2008، ص 81.

² محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 132.

³ خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 102.

وفي الأخير مما هو جدير بالذكر أنّ تحليل أثر المضاعف والمعدل يتلاءم مع ظروف الدول المتقدمة التي تمتلك جهاز انتاجي مرن يستطيع الاستجابة للزيادة في الطلب الناتج عن الزيادة في الإنفاق العام، ولا يتفق مع ظروف الدول النامية التي تمتلك جهاز انتاجي غير مرن مما يصعب عليها في الأخير الاستفادة من آثار المضاعف المزدوج.

المطلب الثاني: المؤشرات الكمية لقياس آثار النفقات العامة

يمكننا قياس آثار النفقات العامة في الاقتصاد الوطني من خلال مجموعة من المؤشرات الكمية والتي نجد من أهمها:

1. الميل المتوسط للإنفاق العام: وهو يعبر عن نسبة النفقات العامة إلى الناتج المحلي الاجمالي أو الدخل الوطني، حيث يستخدم هذا المؤشر لقياس درجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ويتم التوصل إليه من خلال العلاقة التالية:¹

$$\text{الميل المتوسط للإنفاق العام} = \frac{\text{النفقات العامة في سنة معينة}}{\text{الدخل الوطني للسنة نفسها}} = \frac{\text{النفقات العامة في سنة معينة}}{\text{الناتج المحلي الاجمالي للسنة نفسها}}$$

إذا كانت قيمة هذا المؤشر تفوق نسبة 50% فهذا يعني أنّ الدولة في هذا البلد ذات توجهات تدخلية في النشاط الاقتصادي وتسعى للعب دور في التأثير على النشاط الاقتصادي من خلال مؤسسات القطاع العام، أمّا إذا انخفضت قيمة هذا المؤشر عن 50% فهذا دليل على عدم رغبة الدولة في هذا البلد في التدخل في النشاط الاقتصادي، وتعني أنّ مبادرة القطاع العام من خلال استخدام الإنفاق العام كأداة مؤثرة في النشاط الاقتصادي محدودة.

2. الميل الحدي للإنفاق العام: يوضح هذا المؤشر ذلك الجزء من الزيادة في الناتج المحلي الاجمالي أو الدخل الوطني الذي يذهب لإشباع الحاجات العامة،² بمعنى أنه يكشف عن معدل التغير في الإنفاق العام عندما يتغير الدخل الوطني بمقدار وحدة واحدة. ويمكن احتساب هذا المؤشر باستخدام الصيغة التالية:

$$\text{الميل الحدي للإنفاق العام} = \frac{\Delta \text{الزيادة في النفقات العامة}}{\Delta \text{الزيادة في الدخل الوطني}} = \frac{\Delta \text{الزيادة في النفقات العامة}}{\Delta \text{الزيادة في الناتج المحلي الاجمالي}}$$

ويمكن التعبير عن الميل الحدي بمعامل عددي تتراوح قيمته ما بين الصفر والواحد صحيح، فارتفاع الميل الحدي يؤثر على تجنيد جزء كبير من الزيادة في الدخل الوطني لأغراض الإنفاق العام وكما يعبر عن اهتمام الدولة بالحاجات العامة، في حين أنّ انخفاض معامل الميل الحدي يؤثر على انخفاض النسبة المخصصة من الزيادة في الدخل الوطني إلى النفقات العامة، مما يوحي بقلة الاهتمام بالحاجات العامة.

3. متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة: يستخدم هذا المؤشر لقياس مستوى الرفاه الاجتماعي الذي يتمتع به الفرد من خلال قيمة الخدمات الصحية والتعليمية والمعاشية المقدمة له ويمكن الوصول له من خلال المعادلة التالية:

¹ نواز عبد الرحمن الهيتي و منجد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سابق، ص 71.

² طلال كداوي، الاتجاهات العامة للنفقات الاعتيادية في العراق، مجلة تنمية الريف، العراق، العدد(4)، 1987، ص 155.

$$\text{متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة} = \frac{\text{النفقات العامة في سنة معينة}}{\text{عدد السكان للسنة نفسها}}$$

ويلاحظ من العلاقة أعلاه أن عدد السكان يلعب دورا بارزا في تحديد هذا المؤشر إذ أن زيادة عدد السكان بنسبة تفوق الزيادة في النفقات العامة سوف يؤدي إلى تراجع نصيب الفرد من هذه النفقات وبالتالي تراجع مستوى الرفاه الذي يتمتع به.

المطلب الثالث: محددات النفقات العامة

إنّ تحديد حجم الإنفاق العام أو حدوده في دولة ما و في زمن ما يكون مرتبطا بمجموعة من العوامل، حيث لا تبقى هذه الأخيرة ثابتة بالنسبة للدولة الواحدة فهي تختلف من اقتصاد دولة الى أخرى. وهناك اعتقاد يقول أنّه لا يجب أن تخرج نسبة الإنفاق العام من الناتج المحلي الخام عن المجال [5%-25%] إلا أنّ مثل هذا الرأي لا يمكن إثباته بالقواعد التحليلية ولا بالاختبارات الميدانية.¹

وعلى أية حال يمكن حصر أهم هذه العوامل فيما يلي:

1. العوامل المذهبية المؤثرة في النظم الاقتصادية:

تعتبر العوامل المذهبية من العوامل التي لها دور كبير في تحديد مدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فبتغيير الفلسفة الاقتصادية للدولة يتغير حجم الإنفاق وهذا تبعا لمدى تدخل الدولة ودورها و يمكن تحليل هذا وفق ما يلي:²

- ففي ظل المذهبية الفردية، حيث الفلسفة قائمة على ترك الأفراد أحرار في إقامة و تنظيم علاقات الإنتاج فيما بينهم باعتبار هذا المسلك هو الوسيلة المثلى لتحقيق التوازن الاقتصادي، يقتصر دور الدولة على القيام بمهام الدولة "الحارس" (الدفاع والعدالة). وفي إطار هذا كان حجم النفقات العامة بالقدر الضروري للقيام بالوظائف التقليدية.
- أما في ظل المذهبية التدخلية أي الدولة المتدخلة، فإنّ دور النفقات العامة يزداد أهمية عن ذي قبل. فبالإضافة إلى وظائف الدولة التقليدية فإنها تقوم بوظائف اقتصادية تتمثل في محاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية والعمل على تنمية الاقتصاد الوطني وغير ذلك من الإجراءات التي تهدف إلى تخفيف الفوارق بين الطبقات، وواضح أنه في كنف المذهبية التدخلية أن يزداد حجم النفقات العامة من جهة وأن يزداد تنوعها من جهة أخرى.
- وأخيرا في ظل المذهبية الجماعية أو الدولة المنتجة، حيث الفلسفة الشائعة هي تملك الدولة لأدوات الإنتاج وتوليها القيام بكافة أوجه النشاط الإنتاجي بالإضافة إلى الوظائف التقليدية، فإنّ دور النفقات العامة تزداد أهميته إلى أقصى حد، وذلك لأنّ قيام الدولة الجماعية (الدولة المنتجة) بعمليات الإنتاج والتوزيع وتوفير بعض الحاجات الأساسية لكافة المواطنين بأسعار تقل كثيرا عن تكلفتها الحقيقية هو ما يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة بشكل كبير.

¹ عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية: دراسة تحليلية تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة (3)، 2006، ص 183.

² عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، بدون طبعة، 2006، ص ص 86-87.

2. العوامل الاقتصادية وأثرها على حجم النفقات العامة:

بالإمكان إبراز هذا الأثر من زاوية:¹ أثر مستوى النشاط الاقتصادي، إذ يعبر هذا الأخير عن الحالة الاقتصادية السائدة في الدولة أو بمعنى آخر درجة الاستقرار الاقتصادي أي بشكل مبسط يعبر عن اقتصاد في حالة ركود أو في حالة تضخم. وبالإمكان إدراك العلاقة بين حجم الإنفاق العام و حالة النشاط الاقتصادي من خلال صور العلاقة بين النفقات العامة و الطلب الفعلي، فباعتبار النفقات العامة ذلك الجزء من الطلب الفعلي الكلي المتعلق بطلب الدولة، فإنه في حالة الركود الذي تتمثل ببساطة في انخفاض مستوى الطلب الفعلي الكلي مقارنة بالمعروض من السلع والخدمات يتطلب الوضع رفع مستوى الطلب الفعلي إلى المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل ويقضي على البطالة، وهذا يكون من خلال زيادة حجم النفقات العامة، و بالطبع يكون العكس في حالة التضخم و هذا بخفض الإنفاق العام الى القدر المطلوب.

3. العوامل المالية (حدود النفقات العامة من ناحية الطاقة المالية للدخل الوطني):

يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة بناء على مدى قدرتها المالية في الحصول على الإيرادات التي تكفل تغطية هذه النفقات، حيث أنه هناك حدود تحد من مقدرة الدولة من ناحية الطاقة المالية الوطنية و هذه الحدود تعرف " بالمقدرة المالية للدخل الوطني"، وهذه الأخيرة تتحدد بمقدرتين أساسيتين:²

(أ). المقدرة التكلفة:

وهي تقيس المقدرة التحملية للدخل على تمويل الضرائب إذ تبرز مدى قدرة الدخل على تحمل الضرائب المفروضة وواجبة الدفع، بحيث كلما ازدادت المقدرة التكلفة للدخل ازدادت الحصيلة الضريبية ومن ثم المقدرة أو الطاقة المالية للدولة.

(ب). المقدرة الإقراضية:

تعني مقدرة الدخل الوطني على إشباع حاجات الإقراض العام، وهذه المقدرة تتوقف بصفة عامة على عاملين رئيسيين هما: حجم الادخار الفردي ومدى قدرة القطاع العام على منافسة القطاع الخاص في جذب مدخرات الأفراد والمؤسسات نحو سندات الحكومية.

المبحث الثالث: ظاهرة تزايد النفقات العامة والاجراءات الضبطية لها

تشكل ظاهرة الزيادة المتصاعدة في حجم النفقات العامة أكثر الظواهر المالية المعروفة والشائعة في اقتصاديات المالية العامة في الدول كافة، بغض النظر عن فلسفتها الاقتصادية و التنمية أو درجة تقدمها الاقتصادي. ومن خلال هذا المبحث سنحاول التعرف على أبرز التحليلات المقدمة حول هذه الظاهرة انطلاقا من النظريات المفسرة لها ثم الأسباب المؤدية لها ونختتم المبحث بتقديم لمحة عن أبرز الاجراءات الضبطية والاصلاحية المتعلقة بالإنفاق العام.

¹ عادل فليح العلي، مالية الدولة، مرجع سبق ذكره، ص ص 111-113، بتصرف.

² عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص ص 94-95.

المطلب الأول: النظريات المفسرة لتزايد النفقات العامة

لقد ظهرت العديد من الدراسات والنظريات التي حاولت تفسير ظاهرة تزايد النفقات العامة على المدى الطويل، انطلاقاً من أبرز دراسة قام بها الاقتصادي الألماني Adolf Wagner سنة 1893 . لتليها دراسة الأستاذين Peacock and Wiseman سنة 1961 والذان أعطى أهمية كبيرة في تفسيريهما للصدمات غير المتوقعة (الحروب، الفوارق والاختلافات الكبيرة في الانتاجية، البطالة الهيكلية،....).¹ بالإضافة إلى دراسات أخرى تعاقبت بتحليلات مختلفة للظاهرة وفيما يلي شرح لهذه النظريات:

1. تفسير فاجنر لتزايد الإنفاق العام:

يعد الاقتصادي الألماني " أدولف فاجنر Adolf Wagner " من أوائل الاقتصاديين الذين حاولوا تفسير ظاهرة ازدياد النفقات العامة بمرور الوقت و ذلك في عام 1893. وقد أطلق على تفسيره بقانون فاجنر "Wagner's Law"، حيث استندت مقارنته على الملاحظة التي تقول:² " أنّ الإنفاق العام في القرن التاسع عشر في الدول الغربية الصناعية ، نما بشكل أسرع من النشاط الاقتصادي العالمي".

وانتظام هذا الاتجاه في أوروبا قاده إلى تأهيل هذه الملاحظة التجريبية الى قانون والذي يؤكّد فيه على " أنّ حجم القطاع العام في الاقتصاد ينمو مع نمو الدخل الوطني"، وهذه العلاقة حسبها ناتجة ضمناً من أنّ النمو الاقتصادي يؤدي إلى تغيرات هيكلية في مختلف المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، و إلى النمو في الطلب الكلي الذي يلبي جزء منه القطاع العام بشكل يؤدي إلى تزايد النفقات العامة في الاقتصاد.³

وعليه بصفة عامة فإنّ قانون فاجنر ينص على "وجود اتجاه طبيعي لازدياد حجم و أهمية الإنفاق العام بمرور الوقت"، حيث يؤدي التقدم الاقتصادي وارتفاع مستوى الدخل الحقيقي للفرد في المجتمع إلى زيادة طلبه على السلع والخدمات بصفة عامة، والسلع والخدمات العامة بصفة خاصة من خدمات التعليم والصحة .. الخ، والذي يؤدي في الأخير إلى زيادة بنسبة أكبر في الإنفاق العام لإشباع هذه الحاجات العامة.⁴ وبالنسبة للصيغة القانونية لقانون فاجنر فقد أخذت الشكل التالي:⁵

$$\frac{G}{Y} = F \left(\frac{Y}{N} \right) \quad \text{avec} \quad \frac{dG}{dY} > 0$$

حيث: G: النفقات العامة ، Y: الدخل الوطني و N : عدد السكان

¹ Gervasio SEMEDO, L'évolution des dépenses publiques en France : loi de Wagner, cycle électoral et contrainte européenne de subsidiarité, revue d'analyse économique " L'Actualité économique " , vol. (83), N°(02), 2007, p 124.

<https://www.erudit.org/fr/revues/ae/2007-v83-n2-ae1992/017515ar.pdf>

² Gervasio SEMEDO, op.cit, p 126.

³ حمد بن محمد آل الشيخ، العلاقة بين الإنفاق الحكومي و النمو الاقتصادي في قانون فاجنر- شواهد دولية-، مجلة جامعة الملك سعود، السعودية، العدد (14)، 2002، ص 136.

⁴ المراسي السيد حجازي، مرجع سبق ذكره، ص 77.

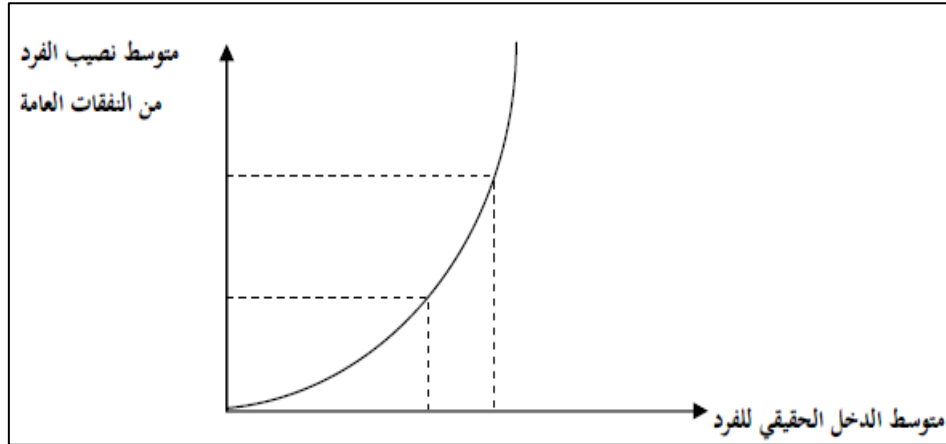
⁵ Louis Sutre, Cours finances publiques, Université Montesquieu Bordeaux IV, France, 2010/2011, p 12.

https://www.organisationmsi.org/docs/mooc/Finance_publique_Louis_Sutre_Universite_Montesquieu_Bordeaux_IV.pdf

وبالنسبة لمرونة النفقات العامة للدخل الوطني ($\frac{dG}{dY} > 0$) تكون أكبر من الواحد. وعليه النفقات العامة تزداد بنسبة أكبر من نسبة ازدياد الدخل الوطني.

ويمكن الاستعانة بالشكل التالي لتوضيح " قانون فاجنر"، والذي مرده هو " وجود علاقة طردية بين نصيب الفرد من الدخل الوطني ونصيبه من النفقات العامة"¹ :

الشكل رقم (2-3): المنحنى الممثل لقانون فاجنر - مفسر لظاهرة تزايد النفقات العامة-



المصدر: بن عزة محمد، المرجع السابق، ص 43

ولكن هذا القانون ألا و هو قانون فاجنر، قد تعرض إلى عدة انتقادات والتي نجد من أهمها:²

- ✓ يركز هذا القانون على العوامل الاقتصادية فقط في تفسيره لظاهرة تزايد الإنفاق العام بمرور الوقت، ويهمل الاعتبارات الأخرى خاصة السياسية والعسكرية منها، والتي تكون لها في كثير من الأحيان الاعتبار الأول في تحديد حجم الإنفاق العام.
- ✓ يهمل هذا القانون العلاقة المرتدة من الإنفاق العام إلى الدخل الوطني، بمعنى أنه في الكثير من الدول المتخلفة اقتصاديا تؤدي زيادة الإنفاق العام إلى نمو الدخل الوطني.
- ✓ يغفل قانون فاجنر توقيت الزيادة في النشاط الحكومي، حيث تقترح نظرية " بيكوك و وايزمان" أن الزيادة في الإنفاق العام لا تتم عادة بأسلوب مستمر ومتدرج بل تتم بطريقة متقطعة وعلى فترات، وأن معظم الزيادة المطلقة أو النسبية في النشاط الحكومي قد تحققت في فترات الثورات والاضطرابات السياسية والاجتماعية حيث يحل الإنفاق العام محل الإنفاق الخاص. وأنه بعد الوصول إلى مستوى معين من الإنفاق العام يصعب التراجع إلى مستويات أقل بل أن توفر الإيرادات العامة و تقبل الأفراد تحمل العبء الضريبي يشجع الحكومات على زيادة الإنفاق العام.

¹ بن عزة محمد، ترشيد سياسة الإنفاق العام باتباع منهج الانضباط بالأهداف (دراسة تحليلية قياسية في الجزائر)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان - الجزائر -، 2015/2014، ص 43.

² المرسي السيد حجازي، مرجع سابق، ص 77-78.

✓ و بالنسبة للاختبارات التطبيقية لفرضية فاجنر فقد بينت أنّ السلع الحكومية لها مرونة دخلية موجبة فعلا و لكنها أقل من الواحد وهذا يعني أنّها صحيحة جزئيا وأنّ الإنفاق العام يرتبط طرديا مع الدخل الوطني الحقيقي.

2. تفسير بيكوك و وايزمان لتزايد الإنفاق العام:

لقد أشارت الدراسة التي قدمها كل من بيكوك ووايزمان " Alan Peacock and Jack Wiseman " سنة 1961 (دراسة حول نمو الإنفاق العام في المملكة المتحدة خلال الفترة 1890-1955) أنّ النمو الاقتصادي ليس هو العامل الوحيد المفسر لنمو وازدياد الإنفاق العام بمرور الوقت وأنّ تحليل فاجنر قد أهمل التأثير الذي يمارس على الإنفاق العام من قبل مخاطر الحروب، الصراعات الاجتماعية، الأزمات السياسية والصدمات الدائمة (الانتاجية، البطالة،...).¹ بحيث تبين لهم من خلال الدراسة أنّ النفقات العامة لا تتبع اتجاهها منتظما أو متواسلا، بل تتبنى سلوكا متقطعا -تقفز من نقطة إلى أخرى- في أعقاب الحروب أو الأزمات الاقتصادية التي تولد على سبيل المثال زيادة في النفقات الاجتماعية.²

وعليه فسراكل من Peacock and Wiseman ذلك بسبب ما يلي:³

(أ). أثر الإزاحة:

ويتمثل في إزاحة الإنفاق المرتفع و الإيرادات المرتفعة للإنفاق المنخفض والإيرادات المنخفضة، و ذلك في فترات الحروب والاضطرابات الاجتماعية أين تضطر فيها الدولة. ففي فترات السلم و الهدوء الاجتماعي تكون طاقة الحكومة الضريبية محدودة ولا تكون هناك حاجة لرفع نفقاتها العامة بشكل كبير، لكن خلال فترات الحروب والاضطرابات الاجتماعية فإن معدلات الضرائب غير المقبولة في الأوقات السابقة تصبح أكثر قبولا بشكل يسمح للحكومة من التوسع في نفقاتها العامة إلى المستوى المرغوب فيه، وعقب زوال تلك الظروف فإنه يصعب على الحكومة العودة بمستويات الإنفاق العام إلى المستويات المنخفضة السابقة.

(ب). أثر التفتيش:

و ينتج هذا الأثر نتيجة ظهور نشاطات و حاجات جديدة تدفع بالدولة إلى رفع نفقاتها بحكم أنّها تكون مجبرة على القبول بالحاجات الجماعية لأفراد المجتمع مهما تزايدت.

(ت). أثر التركيز:

إن رغبة الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية وبالتالي المساهمة في النشاط الاقتصادي هي من الدوافع الرئيسية لتزايد النفقات العامة.

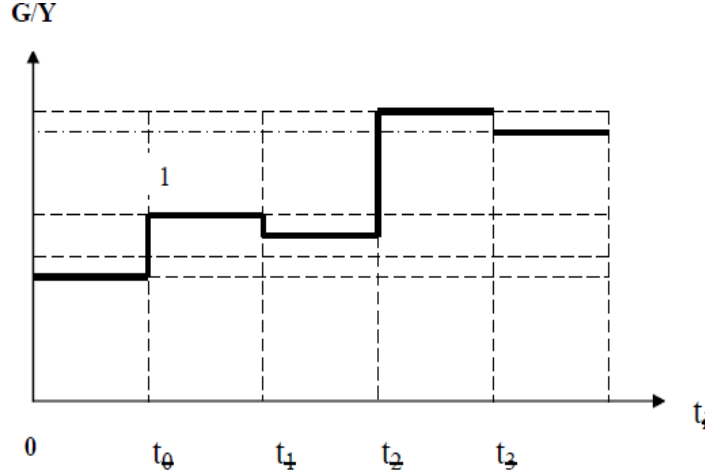
و يمكن توضيح فرضية بيكوك و وايزمان من خلال الشكل التالي:

¹ Gervasio SEMEDO, op.cit, p 128.

² Choumette Frédéric & Choumette Nathalie, **Les politiques économiques**, Editions Ellipses, sans édition, France, 2008, p 5.

³ كرم بوددخ، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي: دراسة حالة الجزائر 2001-2009، رسالة ماجستير في علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2010/2009، ص 59.

الشكل رقم (2-4): فرضية بيكوك و وايزمان - Peacock & Wiseman- في تفسير نمو الإنفاق العام



المصدر: بن عزة محمد، مرجع سبق ذكره، ص 46.

حيث: t_i : الزمن ؛ G/Y : نسبة الانفاق العام من الدخل الوطني؛ $[t_0 - 0]$: فترة عدم حدوث الأزمة، t_0 بداية الأزمة بارتفاع G/Y إلى النقطة "1"؛ $[t_1 - t_0]$: استقرار قيمة G/Y و انخفاض طفيف عند t_1 ؛ $[t_2 - t_1]$: أزمة جديدة عند t_2 و تشهد ارتفاع اخر للقيمة G/Y ؛ $[t_3 - t_2]$: فترة استقرار و ثبات G/Y ؛

من خلال الشكل البياني أعلاه، نلاحظ أنّ الهزّات وحالات التوتر الاقتصادية، السياسية والاجتماعية التي تشهدها المجتمعات خلال الفترات الزمنية (t_0, t_1, t_2, t_3)، تكشف من جهة عن بروز احتياجات الانفاق العام لمواجهة متطلبات هذه الأزمات والحروب، ومن جهة أخرى تكشف عن بروز احتياجات عامة جديدة لمواجهة آثار هذه الأزمات (نفقات إعادة البناء والتأهيل، الاعانات، التعويضات....الخ).

3. قانون باركنسون "Parkinsons Law" (1958): يوضح قانون باركنسون أنّ اتجاه الإدارات الحكومية للتوسع

والتشعب هو ظاهرة وثيقة الصلة بتطور الإنفاق العام سواء في الأجل الطويل أو القصير على حد سواء، حيث يرى أن هناك إفراط في استخدام القوى البشرية من جانب الإدارات الحكومية المختلفة بشكل لا يتماشى مع متطلبات حاجات العمل. ويفسر هذا القانون هذه الظاهرة في وجود ميل لدى بعض المسؤولين في الإدارات الحكومية لزيادة عدد العاملين في الإدارات التابعة لهم دون وجود حاجة ماسة لذلك و ربما يرجع ذلك إلى تقوية نفوذ هؤلاء المسؤولين و إضفاء مزيد من الأهمية على ما يشغلون من مراكز.¹

4. أطروحة "Tullour & stigure" : وفق هذه الأطروحة، تمّ تفسير زيادة الانفاق العام انطلاقاً من فكرة أنّ

الدولة تقوم بإنتاج المنتجات المطلوبة من بعض الأعوان دون آخرين ، وطالما تمويل هذه المنتجات يكون موزعاً على كل عناصر المجتمع ، فإنّ جماعات للضغط سوف تتكون وتنظم حتى تقوم الدولة بإنتاج ما يرغبون.²

¹ محمد البنا، مدخل حديث في اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر، بدون طبعة، 2009، ص 284.² عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 17.

5. أطروحة اختلاف الانتاجية أو مرض التكاليف ل Baumol :

قام الباحث الأمريكي "William Baumol" و مساعده William Bowen سنة 1965 بدراسة تمثلت في اعطاء تشخيص على صحة العملية الاقتصادية في قطاعات عمومية منها مراكز الترفيه ومن أهم الملاحظات التي خرجوا بها الباحثان هي:¹

زيادة مضطردة في تكاليف التشغيل، أنّ هذه المراكز تتسم بالركود للابتكار التكنولوجي، أما مكاسب الإنتاجية هي عمليا غير موجودة (إنتاجية متخلفة) وكثيفة العمالة والأجور في صناعة الترفيه (ارتفاع تكاليف الإنتاج). وأما إيراداتها تنمو بسرعة أقل. وعليه قد ساهمت هذه العوامل إضافة إلى عامل تباطؤ الإنتاجية في القطاع العام في رفع سعر المخرجات مما صعب تسويقها (نظرا للمنافسة من قبل القطاع الخاص) ودفع الدولة في الأخير إلى دعمها، وبالتالي هذا الاجراء يساهم في ارتفاع النفقات العامة فجوهر تحليل "Baumol" هو أن هذا الارتفاع ناتج عن الإنتاجية الضئيلة للاقتصاد العمومي مقارنة مع الاقتصاد السوقي (الخاص).

وفي الأخير، خلاصة القول لهذه التفسيرات هي أنّ الفرضيات التي تفسر سلوك الإنفاق العام عبر الزمن يمكن أن تكمل بعضها البعض، فقانون فاجنر يمكن أن يفسر زيادة الإنفاق العام بصورة جيدة في الأوقات العادية بينما يصلح استخدام فرضية بيكوك ووايزمان في تفسير التغيرات في الإنفاق العام أوقات الاضطرابات والهزات الاجتماعية والسياسية، وما بعدها مباشرة وفي جميع الأوقات تلعب الاعتبارات التسييرية والإدارية دورا هاما في تحديد حجم الإنفاق العام وفي تحديد معدل نموه.

المطلب الثاني: أسباب تزايد النفقات العامة

في ظل شيوع هذه الظاهرة واستفحالها في كافة اقتصاديات الدول، حاول العديد من الاقتصاديين تفسير هذه الظاهرة التي سبق وتم التطرق لها، كما حاولوا كذلك الوقوف على أسبابها سواء كانت أسبابا ظاهرية أو أسبابا حقيقية، وسنتناول هذه الأسباب كالتالي:

1. الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة:

يقصد بالأسباب الظاهرية، تلك الأسباب التي تؤدي إلى تضخم الرقم الحسابي للنفقات العامة، دون أن يقابلها زيادة في كمية السلع و الخدمات المستخدمة في إشباع الحاجات العامة. أو بعبارة أخرى هي تمثل تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة رقم النفقات العامة دون أن ينتج عنها زيادة في كمية الخدمات العامة المقدمة للأفراد و لا في تحسين نوعية تلك الخدمات، فهي لا تعدو أن تكون مجرد زيادة رقمية.²

و يمكن إرجاع تلك الزيادة إلى الأسباب الظاهرية التالية:

¹ بن عزة محمد، مرجع سبق ذكره، ص 52.

² خالد شحادة الخطيب وأحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 78.

(أ) . انخفاض القوة الشرائية للنقد:

يؤدي انخفاض القوة الشرائية للنقد نتيجة لارتفاع مستوى الأسعار للسلع والخدمات الى زيادة عدد الوحدات النقدية التي تدفعها الدولة للحصول على السلع والخدمات اللازمة لها حتى لو اقتصر على تأمين نفس المقادير والكميات من الخدمات والسلع التي كانت تشتريها في السابق، وبذلك لا تعتبر الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة زيادة حقيقية لأنها لا تؤدي الى زيادة في حجم السلع والخدمات أو تحسين في نوعيتها عما كانت في السابق.¹

(ب) . اتساع مساحة اقليم الدولة و زيادة عدد السكان:

تحدث زيادة في مساحة الدولة نتيجة اتحاد أو انضمام أقاليم جديدة الى اقليم الدولة الأصلي، أما الزيادة في عدد السكان فتحدث نتيجة انضمام أقاليم جديدة أو بسبب الهجرة أو الزيادة الطبيعية في عدد السكان. وعليه يترتب عن ذلك بطبيعة الحال زيادة في حجم النفقات العامة، إلا أنها زيادة ظاهرية نظراً لعدم حدوث زيادة في المنفعة العامة أو زيادة في الأعباء العامة الملقاة على السكان دون مقابل فعلي.

(ت) . تغير قواعد الفن المالي أو تغير القواعد الفنية لإعداد الميزانية العامة:

قد يكون من أسباب الزيادة الظاهرية للنفقات العامة التغير الذي يطرأ على الموازنة العامة للدولة كأن تختلف طريقة إعدادها - كأن يدرج بها صافي الإيرادات (أي بعد تخفيض جبايتها) ثم صار يدرج بها كافة المصروفات -² حيث أن الميزانية العامة الحديثة أصبحت تتبع مبدأ عمومية الميزانية العامة، الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة و إيراداتها-دون تخصيص- في الميزانية العامة. ومن ثم فإن الزيادة في النفقات العامة في هذه الحالة تعد زيادة ظاهرية اقتضتها تغيير طرق المحاسبة المالية في الميزانية الحديثة.

2. الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة:

أما الأسباب الحقيقية، فيقصد بها تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة رقم النفقات العامة المصحوبة بزيادة فعلية فيما يحصل عليه الفرد من استهلاك للخدمات العامة المقدمة له أي زيادة نصيب الفرد من النفقات العامة وتحسن مستوى الخدمات المقدمة له. هذا و تتنوع الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة وفق ما يلي:

(أ) . الأسباب الاقتصادية: تتمثل هذه الأسباب في:

- **ازدياد الدخل الوطني:** من الطبيعي أنه يترتب على نمو الدخل الوطني ازدياد موارد الدولة ومن ثم إنتاجها. فكلما ازدادت دخول الأفراد اتسعت أوعية الضرائب وقلّت مقاومة الأفراد لما تفرضه الدولة من ضرائب ورسوم، مما يسهل لها اقتطاع مبالغ كبيرة من دخولهم تخصصها لتحسين خدماتها العامة كما و كيفاً. فزيادة الإيرادات يشجع الدولة على زيادة حجم نفقاتها في الأوجه المختلفة.³

¹ محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 325.

² هشام مصطفى الجمل، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر "دراسة مقارنة"، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة (1)، 2007، ص 186.

³ مجدي محمود شهاب، أصول الاقتصاد العام: المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، بدون طبعة، 2004، ص 221.

- **ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية:** فكلما حرصت الدولة على التدخل بصورة موسعة في الحياة الاقتصادية كلما زاد حجم الإنفاق العام، ومن الملاحظ بوجه عام في الآونة الحاضرة، أنه تتدخل الدولة للحفاظ على التوازن الاقتصادي ولدفع عجلة التنمية الاقتصادية للأمام، و هذا الأخير الذي يعتبر من الأسباب الرئيسية لازدياد حجم الإنفاق العام.

- **التنافس الاقتصادي الدولي :** هو الآخر يؤدي إلى زيادة النفقات العامة إما في صورة إعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشروعات الأجنبية في الأسواق الدولية. وإما في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود من حيث الجودة في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية.¹

(ب). الأسباب السياسية:

بإيجاز يمكن نسب الزيادة في النفقات العامة الى تطور الايديولوجية السياسية، سواء كان ذلك داخليا نتيجة انتشار المبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية ونمو مسؤولية الدولة، أو في الخارج نتيجة شعور الدولة بواجب التضامن الدولي (التمثيل الدبلوماسي).

(ت). الأسباب الاجتماعية:

تكمن من خلال ازدياد تدخل الدولة في المجال الاجتماعي وتحسين مستوى الفرد اجتماعيا، تعليميا، صحيا وثقافيا، وتطور حاجات السكان وتمركزهم في المدن، ونمو الوعي الاجتماعي، وتأمين الأفراد ضد البطالة والشيخوخة و المرض، وتقديم الاعانات والخدمات الاجتماعية لتحسين مستوى الرفاهية بكل أشكالها، إذ أن جميع هذه الأعباء الاجتماعية الجديدة التي تقوم بها الدولة أدت الى ازدياد حجم الإنفاق العام.²

(ث). الأسباب المالية:

تتمثل الأسباب المالية في سهولة لجوء الدولة الى الاقتراض في العصر الحديث وذلك لسداد أي عجز في إيراداتها. حيث أنّ سهولة الحصول على القروض قد دفع وأغرى الدول الى زيادة إنفاقها العام والتوسع فيه. كذلك فإن وجود فائض في إيرادات الدولة غير مخصص لغرض معين قد دفع وشجع الحكومات للتوسع في الإنفاق العام، وهذا الوضع يؤدي في كثير من الأحيان الى اجبار الدول على عدم تخفيض نفقاتها العامة لما قد يؤدي ذلك الى تدمير الأفراد واحتجاجهم في حالة تقليص الإنفاق العام.

(ج). الأسباب الادارية:

لقد فرض تطور دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية الى زيادة عدد المؤسسات والادارات والمرافق العامة، وبالتالي زيادة عدد الموظفين وارتفاع تكاليف تسييرها، وبالتالي زيادة النفقات.³

¹ سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 65.

² أعاد حمود القيسي، مرجع سبق ذكره، ص 57.

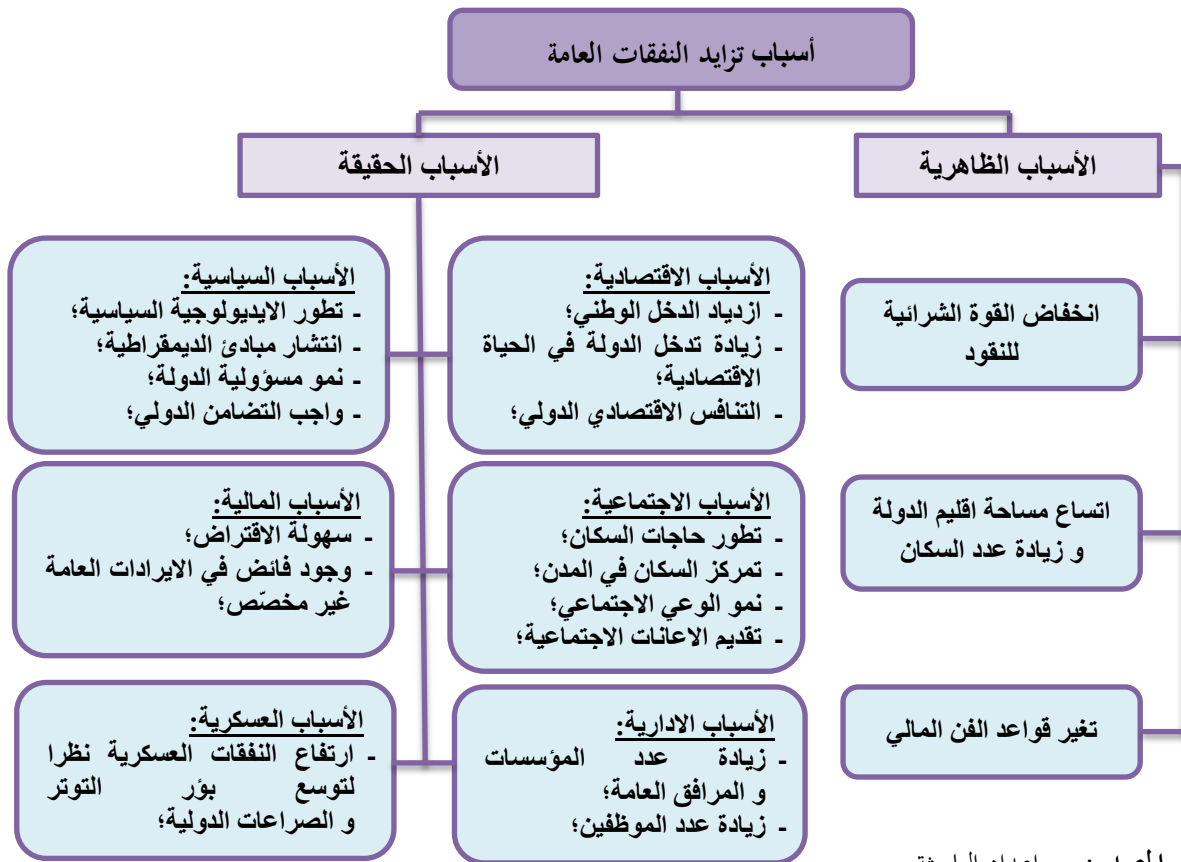
³ طاهر الجنابي، مرجع سبق ذكره، ص 41.

(ح). الأسباب العسكرية:

وأخيرا الأسباب العسكرية، والتي لا تقل أهمية عن الأسباب المقدمة إن لم تكن أهمها جميعا في وقتنا الحالي نظرا لتوسع بؤر التوتر والصراعات الدولية. وتتضمن النفقات العسكرية بصفة عامة النفقات الموجهة إلى رواتب وأجور العاملين من عسكريين، وإلى قيمة الآلات والمعدات ونفقات الصيانة سواء في فترة الحرب أم في فترة السلم، كذلك تشمل معاشات المحاربين القدامى وتعويضات ضحايا الحرب، فضلا عما تدفعه الدولة سدادا للديون الخارجية والداخلية التي ترتبت بدمتها نتيجة الحرب.¹

وفي الأخير يمكن تلخيص أسباب تزايد الإنفاق العام من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم (2-5): أسباب تزايد النفقات العامة



المصدر: من اعداد الباحثة

المطلب الثالث: الاجراءات الاصلاحية والضبطية للنفقات العامة

واجهت معظم دول العالم في منتصف وأواخر الثمانينات من القرن الماضي أزمات ومشكلات اقتصادية ومالية عديدة، تمثلت في انخفاض الإيرادات العامة وعدم قدرتها على تغطية النفقات العامة وظهور حالات عجز في موازنات الدول، وكنتييجة لذلك أخذت الهيئات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي وكذا الخبراء الاقتصاديون يطالبون الحكومات باتباع سياسات عقلانية تدعو إلى إعادة توجيه النفقات العامة وترشيدها...و من خلال هذا المطلب سنوضح ذلك وفق ما يلي:

¹ كمال عبد حامد آل زيارة، تطور النفقات العامة و هيكلتها في العراق، مجلة أهل البيت عليهم السلام، العراق، العدد (15)، 2014، ص 13.

أولاً: الاجراءات الاصلاحية الموجهة من قبل صندوق النقد الدولي

يعمل صندوق النقد الدولي على توجيه سياسات الإنفاق العام وفق معايير يعتقد أنها تقلل من الهدر وتسمح بضمان مردودية أفضل للأموال العمومية، ومن هنا فإنّ الاتجاهات المحبذة من قبله تعمل على ثلاثة محاور:¹

1. تخفيض الإنفاق العام:

وهذا من خلال العمل على تحديد الخدمات التي يمكن للدولة التخلي عنها وتركها للقطاع الخاص، والعمل في ذات الوقت على رفع كفاءة المؤسسات العامة بخصوص الخدمات التي لا يمكن إيكالها للخواص و هذا اعتبارا لكون الموارد العمومية ليست متاحة بالقدر الكافي.

2. إعادة توجيه الإنفاق العام:

وهذا من خلال الاهتمام بالمجالات التالية التي تشجع نمو الإنتاجية و يتعلق هذا التوجيه بـ:

- ✓ تشجيع الاستثمار الحكومي المنتج: وهذا من خلال الاهتمام بإقامة برامج استثمار ذات نوعية عالية، ومن المفيد جدا التركيز على الاستثمار الحكومي الذي يكمل الأنشطة الخاصة لا تلك التي تنافسها.
- ✓ الاهتمام بعمليات تشغيل وصيانة الاستثمارات: وهذا بتخصيص جزء من الإنفاق الجاري لتشغيل وصيانة الاستثمارات الرأسمالية من أجل ضمان نجاحها، لأنّ عدم كفاية الإنفاق على عمليات التشغيل يمكن أن يؤدي إلى انخفاض مستويات الفعالية في مجالات مثل: التعليم و الصحة... الخ.
- ✓ الاهتمام بعلاج مصادر انخفاض الإنتاجية في الحكومة: ولا يكون هذا إلا بإقامة نظام محفز للكفاءات في القطاع العمومي من جهة وترشيد سياسة التوظيف من جهة ثانية.
- ✓ البحث عن كفاءة الإنفاق العام: وهذا بالبحث عن أفضل البدائل الذي يستخدم فيه الإنفاق العام لتحقيق نفس الهدف.

- ✓ العمل على تقليص الاستهلاك الحكومي: وهذا بخفض أشكال الاستهلاك الحكومي الأقل إنتاجية مما يؤدي إلى زيادة إسهام القطاع العام في الادخار الوطني، والحدّ من اللجوء إلى زيادة الضرائب.

3. تخطيط وضبط الموازنة العامة: ذلك أنّ تحسين كفاءة وفعالية الإنفاق العام يتطلب إصلاحا في مجالات

تخطيط المالية العامة و وضع الميزانية و تنفيذها ورقابتها.

- **تخطيط المالية العامة:** ويتضمن هذا التخطيط صياغة برنامج استثماري مقسم إلى مراحل وتقدير احتياجات الإنفاق الجاري وتقييم الحجم المتاح من الإيرادات واحتياجات الاقتراض لفترة ما بين ثلاث إلى خمس سنوات.

¹ عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص ص 192-195.

- **الميزانية السنوية:** بعد صياغة برنامج الاستثمار يمكن إعداد ميزانية شاملة لفترة عام من أعوام الخطة متوسطة المدى، حيث ينبغي أن تكون الخطط و الميزانيات الهادفة إلى تشجيع كفاءة اتخاذ القرار تعتمد مفاضلات واضحة و صريحة بين الوكالات، البرامج والمشاريع، كما يجب أن تخضع الميزانية لقيود حازمة.
- **تدعيم أنظمة ضبط الميزانية والإنفاق:** وهذا بزيادة شفافية ودقة توقيت رفع تقارير المالية العامة، خاصة تلك التي تتسم بأهمية خاصة لفاعلية إدارة العمليات المالية والرقابة على أعمال الحكومة والمشاريع العامة.

ثانيا: ترشيد النفقات العامة

يشير مصطلح ترشيد الإنفاق العام إلى العمل على زيادة فعالية الإنفاق بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية مع القضاء على مصدر التبديد إلى أدنى حد ممكن، لذا فإنّ ترشيد الإنفاق العام لا يقصد به ضغطه ولكن يقصد به الحصول على أعلى إنتاجية عامة ممكنة بأقل قدر ممكن للإنفاق.¹

وإنّ تطبيق هذا الأسلوب يساعد في تعزيز القدرات الوطنية في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل، كما يجنب الدولة مخاطر المديونية الخارجية وآثارها والتي أصبحت من السمات الغالبة على اقتصاديات معظم البلدان النامية.

1. عناصر ترشيد الإنفاق العام:

- تتطلب هذه العملية توافر جملة من العناصر والدعائم التي تركز عليها، ولعل من أهمها ما يلي:²
- التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام الأمثل، وذلك بتضييق المجال بين السقف الأعلى والحد الأدنى للإنفاق؛
 - أنّ توجه النفقة العامة لإشباع الحاجة العامة أي نحو تحقيق المنفعة العامة؛
 - إتباع مبدأ الأولوية، والذي يعني اختيار المشاريع التي عوائدها أكبر من التكاليف اللازمة لإنشائها؛
 - التحديد الدقيق لمقدار النفقة العامة والتوقيت السليم لها، فبالإضافة إلى أنّ مقدار النفقة العامة يجب أن يكون معياريا كما يجب أن يتم في الوقت المناسب دون تقديم أو تأخير، وذلك من أجل تحصيل الأثر المطلوب من الإنفاق العام في حينه، وإلاّ فإنّ ذلك يعد مخالفا لمبدأ الرشادة.
 - توافر المعلومات المالية أي المعلومات اللازمة عن الموارد المالية المتوقعة وعن أوجه الإنفاق المختلفة، وأن تكون هذه المعلومات معالجة وقابلة للاستعمال مما يسمح بالتأكد من توقع اتجاهات حركة الإيرادات والنفقات مستقبلا.

¹ حميدة مختار وكزيز نسرين، ترشيد الإنفاق الحكومي ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة (دراسة حالة الجزائر 2007-2017)، مجلة الإبداع، جامعة البليدة-الجزائر، المجلد(08)، العدد(01)، ديسمبر 2018، ص 114.

² شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2012/2011، ص ص 90-91.

2. متطلبات نجاح عملية ترشيد الإنفاق العام:

لضمان نجاح عملية الترشيد لابد من توفر جملة من الدعائم والمتطلبات والتي نذكر منها:¹

- ✓ ضرورة توافر بيئة سليمة للحكم: إذ أن الالتزام بمبادئ الحكم الراشد ضروري جدًا لعملية ترشيد الإنفاق العام.
- ✓ ضرورة توافر الإرادة السياسية القوية للدولة.
- ✓ ضرورة كفاءة أجهزة الدولة وحسن إدارتها: إذ أن غياب جهاز إداري كفء يتولى الإشراف على مختلف المرافق العامة والعمليات الإدارية يعيق من نجاح عملية الترشيد.
- ✓ التطبيق الجاد للمعرفة العلمية المكتسبة: ينبغي تطبيق كل ما يتم التوصل إليه عن طريق الخبرة على ترشيد الإنفاق العام.
- ✓ توفر نظام محاسبة ورقابة فعال: بحيث تستطيع مختلف الجهات المعنية من خلاله التعرف على كل عمليات الإنفاق العام ومجالاته ويمكنها من تقييم كل عملية.
- ✓ الابتعاد عن مزاحمة القطاع الخاص: وذلك بعدم إقامة المزيد من المشروعات العامة المملوكة للدولة وفتح المجال للقطاع الخاص للاستثمار فيها، فالتوسع في المشاريع من قبل الدولة ينتج عنه المزيد من عجز الموازنة ونمو المديونية.

¹ شعبان فرج، المرجع السابق، ص ص 92-93.

الفصل الثالث: الإيرادات العامة

تمهيد:

يتطلب قيام الدولة بوظيفتها المالية المتعلقة بتحقيق الإشباع العام والمنفعة العامة أن تعمل على تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، والدولة إذ تدبرت الموارد التي تستخدمها في تمويل وظيفتها المالية إنما تتبع سياسة مالية معينة تتماشى مع حقيقة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تسود اقتصادها الوطني. وعليه، فالإيرادات العامة إذن هي وسيلة الدولة في أداء دورها في التدخل لتحقيق الإشباع العام، وهي الوسيلة التي تتحدد بمقتضيات الغاية منها وطبقا للاعتبارات الواقعية التي تسود الاقتصاد الوطني.

وقد أدى تطور دور الدولة وازدياد النفقات العامة إلى تطور نظرية الإيرادات العامة، الأمر الذي تجلت آثاره في تطور حجم هذه الإيرادات وإلى تعدد أنواعها وأغراضها وهو ما يعني في الوقت نفسه تطور محدداتها. بحيث قد ترتب على ذلك أن نظرية الإيرادات العامة لم تعد مقتصرة كما كانت في الفكر المالي التقليدي على تمويل النفقات العامة فقط بل أصبحت الإيرادات العامة أداة من أدوات التوجيه الإقتصادي والاجتماعي في المجتمع.

وضمن هذا المنظور وفي سبيل فهم الإيرادات العامة بمختلف مصادرها ارتأينا إلى تقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

✓ المبحث الأول: ماهية الإيرادات العامة؛

✓ المبحث الثاني: الإيرادات العامة العادية؛

✓ المبحث الثالث: الإيرادات العامة غير العادية؛

المبحث الأول: ماهية الإيرادات العامة

سنحاول من خلال هذا المبحث التعرف على مفهوم الإيرادات العامة ومصادرها إلى جانب توضيح أبرز تقسيماتها العلمية (النظرية) مع تقديم التقسيم العملي لها في الجزائر.

المطلب الأول: مفهوم الإيرادات العامة

إلى جانب النفقات العامة كأداة مالية، فإننا نجد في الطرف المقابل لها والممثل في الإيرادات العامة كذلك هي تمثل أداة وسياسة في يد الحكومة والتي من خلالها ومن خلال دورها في تغطية النفقات العامة فإنها تعمل على التأثير في الاقتصاد وتوجيهه بما يتماشى مع الأوضاع والأهداف المرسومة.

والإيرادات العامة يقصد بها "مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من مختلف المصادر من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي".¹

فبعد أن اقتصرت المالية العامة عند التقليديين على كيفية توفير الأموال اللازمة للخرينة العمومية من أجل تغطية النفقات العامة قصد قيام الدولة بوظائفها الأساسية، فإنه عند الكينزيين وما جاء وراءهم كفكر اقتصادي ومدارس قد اعتبرت الإيرادات العامة وبأبرز مصادرها (الضرائب) أداة وسياسة اقتصادية كلية هامة، يمكن للحكومات من خلالها التأثير على النشاط الاقتصادي والاجتماعي.

وبتعبير أدق فالإيرادات العامة تمثل مجموع الأموال التي تحصل عليها الدولة سواء بصفتها السيادية (ضرائب، رسوم وأتاوى، غرامات) أو من خلال أنشطتها وأملكها الذاتية (الدومين) أو من مصادر خارجية (قروض داخلية أو خارجية، هبات)، أو من مصادر تضخمية (الإصدار النقدي الجديد) لتغطية النفقات العامة خلال فترة زمنية معينة، وذلك قصد تحقيق عدد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية و المالية وغيرها.

المطلب الثاني: مصادر الإيرادات العامة وتقسيمها العلمي

لقد تعددت مصادر الإيرادات العامة في العصر الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها تبعاً لنوع الخدمة العامة التي تقوم بها الدولة والهدف منها، فمع التعدد الذي شهدته مصادر هذه الإيرادات من: ضرائب، رسوم وأتاوى، غرامات ومصادرة أملاك خاصة، إيرادات متأتية من ممتلكات الدولة ومشاريعها (الدومين)، الهبات، القروض العامة والإصدار النقدي الجديد، فقد حظي الفكر المالي بالعديد من المحاولات لتقسيم الإيرادات العامة على أساس التمييز بين أنواعها المختلفة إلى أقسام مختلفة بضم كل منها الموارد المتحددة في الطبيعة أو المتشابهة في الخصائص.

وفي هذا الصدد سنورد أبرز التصنيفات العلمية (النظرية) للإيرادات العامة والتي هي كما يلي:

¹ سوزي عدلي ناشد، أساسيات في المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 75.

1. التصنيف حسب دوريتها:

تقسم الإيرادات العامة وفقاً لمعيار الدورية (انتظامها وتكرارها السنوي) إلى قسمين رئيسيين هما:¹

(أ). الإيرادات العادية:

هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة كل سنة وتكرر بشكل دوري مثل: الضرائب، الرسوم وإيرادات الدولة من ممتلكاتها (الدومين).

(ب). الإيرادات غير العادية:

هي تلك الإيرادات التي لا تتكرر كل سنة، والتي يلجأ لها عند الحاجة (عند عدم كفاية الموارد العادية في تغطية النفقات العامة) كالقروض العامة والإصدار النقدي الجديد، وإلى جانب ذلك نجد كذلك إيرادات أخرى غير عادية تتمثل في الهبات المتحصل عليها في بعض الأحيان وفقاً للظروف.

2. التصنيف حسب مصدرها:² تقسم الإيرادات العامة تبعاً لهذا المعيار إلى قسمين هما:

(أ). الإيرادات الأصلية:

هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من أملاكها ومشاريعها الخاصة (الدومين بنوعيه العام والخاص) كبيع أراضيها واستغلال مناجمها.... الخ.

(ب). الإيرادات المشتقة:

هي تلك التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاعها لجزء من أموال الأفراد مثل الضريبة، الرسوم والغرامات.... الخ.

3. التصنيف حسب سلطة الدولة في حصولها: تقسم الإيرادات العامة وفقاً لهذا المعيار إلى قسمين هما:

(أ). الإيرادات الإجبارية (السيادية):

هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من الأفراد بموجب سلطتها الآمرة وتشمل الأتاوى، الرسوم، الغرامات والعقوبات المالية، الضرائب ومصادرة الأملاك.

(ب). الإيرادات الاختيارية:

هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من الأفراد بدون إجبار وإكراه مثل القروض الاختيارية، الهبات، إيرادات الدولة من ممتلكاتها.

ويمكن الإلمام بأهم الإيرادات التي تعتمد عليها الدولة وأهم تقسيمات الإيرادات العامة في الشكل الموالي:

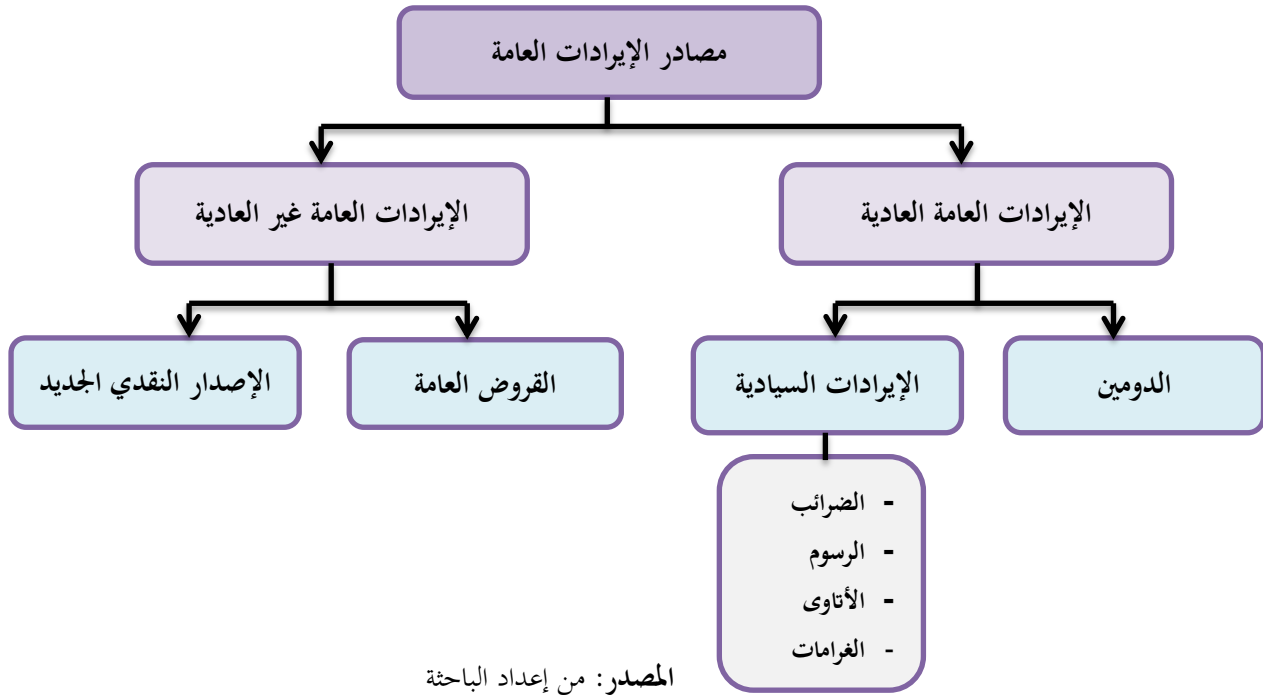
* هذا التصنيف هو الذي سيعتمد عليه في بقية الفصل.

¹ شريف الحجازي، المالية العامة، جامعة النهرين- كلية اقتصاديات الأعمال-، 2020، ص 30، نقلاً عن:

<https://eco.nahrainuniv.edu.iq/wp-content/uploads/2020/03/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D8%A9-1.pdf>

² سعد بسيسو، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي، مطبعة النفيس، العراق، بدون طبعة، 1950، ص 168.

الشكل رقم (3-1): مصادر الإيرادات العامة



المطلب الثالث: التقسيم العملي للإيرادات العامة في الجزائر

حسب المادة 11 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية، فإن الإيرادات العامة في الجزائر تشمل ما يلي:¹

- 1- الإيرادات ذات الطابع الجبائي وكذا حاصل الغرامات؛
- 2- مداخيل الأملاك التابعة للدولة؛
- 3- التكاليف المدفوعة لقاء الخدمات المؤداة والأتاوى؛
- 4- الأموال المخصصة للهدايا والهبات والمساهمات؛
- 5- التسديد برأسمال للقروض والتسبيقات الممنوحة من طرف الدولة من الميزانية العامة وكذا الفوائد المترتبة عنها؛
- 6- مختلف حواصل الميزانية التي ينص القانون على تحصيلها؛
- 7- مداخيل المساهمات المالية للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العمومي المرخص بها قانونا.
- 8- الحصة المستحقة للدولة من أرباح مؤسسات القطاع العام والمقدرة والمحصلة وفقا للشروط المحددة في التشريع المعمول به؛

ويتم تبويب هذه الإيرادات في الميزانية العامة للدولة في الجدول " أ" الملحق بقانون المالية وذلك بعنوان الإيرادات النهائية المطبقة على ميزانية الدولة، بحيث يتكون هذا الجدول من باين رئيسيين هما: الموارد العادية والجبائية البترولية.

أ. الموارد العادية: تضم كل من:

➤ الإيرادات الجبائية: تشمل ما يلي:

¹ المادة 11 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية والمؤرخ في 8 شوال 1404 هـ الموافق ل 7 جويلية 1984، ص 05.

- **الضرائب المباشرة:** حيث تخص هذه الضرائب المداخليل بمختلف أنواعها من: الضرائب على الأجور، الضرائب على الأرباح التجارية وغير التجارية، الأرباح الصناعية.... الخ.
- **حقوق التسجيل والطابع:** وهي تلك الضرائب التي تخص بعض العقود القانونية وتخص جميع الوثائق الموجهة للعقود المدنية والقضائية مثل: حقوق تسجيل نقل الملكية، عقود الزواج والطلاق، جواز السفر ورخصة السياقة، بطاقة التعريف الوطنية.
- **الضرائب على الأعمال:** وتعرف أيضا بالرسم على رقم الأعمال بحيث يتم فرضها على مجمل المواد الإستهلاكية لذلك تعتبر ضرائب غير مباشرة على الاستهلاك.
- **الضرائب غير مباشرة:** وتتكون من الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك ولكنها تخص فقط المنتجات غير الخاضعة للرسوم على رقم الأعمال (كالذهب والكحول... الخ).
- **الحقوق الجمركية:** يخضع لهذا الرسم جميع المواد الموجهة للتصدير والاستيراد.

➤ **الايادات العادية:** المتمثلة في حاصل دخل أملاك الدولة (هي كل الموارد التي تحصل عليها الدولة عن طريق تصفيتها لثرواتها أي: عن طريق التنازل-البيع- مثل: الأراضي التابعة للدولة، المساكن، المتاجر، السيارات الإدارية... الخ، أو استغلالها في شكل إجازة أو خدمة أو رخصة مثل: مداخليل استغلال المناجم والمقالع، مداخليل الغابات، مداخليل استخراج المنتجات من أملاك الدولة، مداخليل رخص إنشاء محطات توزيع المشتقات البترولية على حافة الطرق العمومية، مداخليل أشغال نقل وتوزيع المياه والكهرباء والغاز المنشأ بالطرق الوطنية، مداخليل استغلال الغابات... الخ) والحواصل المختلفة للميزانية.

➤ **ايادات عادية أخرى غير محددة.**

ب. **الجباية البترولية:** تتكون من مجموع اقتطاعين هما: ضريبة على إنتاج البترول السائل والغاز من جهة وضريبة مباشرة على الأرباح الناتجة عن نشاطات البترولية المتعلقة بالبحث والاستغلال والنقل عبر القنوات من جهة أخرى.

المبحث الثاني: الإيرادات العامة العادية

مثلما تم ذكره سابقا فإن الإيرادات العادية تعبر عن تلك الإيرادات التي تتصف بالدورية والانتظام في تحصيلها ومن أبرزها نجد: الضرائب إلى جانب الرسوم والدومين، ومن خلال هذا المبحث سنحاول تقديم مفهوم كل منها.

المطلب الأول: الضرائب

تعد الضرائب أحد أهم مصادر تمويل النفقات العامة ومن بين أهم مصادر الإيرادات العامة في العصر الحديث، وذلك من خلال ثبات حصيلتها نسبيا مقارنة بباقي المصادر وكذا دورية تحصيلها. ولأهمية هذا المورد والمصدر المالي، سنحاول التعرض لمحاورة كما يلي:

أولاً: ماهية الضريبة

1. تعريف الضريبة - Tax:

تتعدد التعريفات التي أوردها الكتاب للضريبة، وبالرغم من ذلك تبقى الخصائص العامة المستقاة من تلك التعاريف واحدة فلا تتعدى أن تكون الضريبة هي "فريضة مالية يدفعها أشخاص معنوية أو طبيعية بصورة إجبارية ونهائية وبلا مقابل إلى الدولة أو إحدى هيئاتها العامة، وذلك لتغطية نفقاتها العامة".¹ وبعبارة أخرى "الضريبة عبارة عن إقطاع نقدي جبري تفرضه الدولة على المكلفين وفقاً لقدراتهم بطريقة نهائية وبلا مقابل، وذلك لتغطية النفقات العامة وتحقيق أهداف الدولة المختلفة (اقتصادية، اجتماعية، سياسية.. الخ)".²

و من خلال هذين التعريفين يمكن تحديد خصائص الضريبة بما يأتي:

➤ الضريبة فريضة مالية:

يقصد أنها استقطاع مالي من ثروة أو دخل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين. وبما أنها فريضة مالية فإن ما يتم جبايته من الأفراد يجب أن يأخذ صفة المال، سواء أكان الإقطاع في شكل نقدي أو عيني.³ ففي النظم الاقتصادية القديمة، كانت الضريبة تفرض وتحصل في صورة عينية، نظراً لأن الظروف الاقتصادية السائدة وقتئذ كانت تقوم على أساس التعامل بالصورة العينية، وإذا كان هذا هو الوضع الشائع في ذلك الوقت تماشياً مع طبيعة الاقتصاديات العينية وعدم انتشار استخدام النقود، فإن الوضع قد اختلف تماماً في العصور الحديث أين أصبحت النقود هي أداة التعامل الأساسية الأكثر شيوعاً مما استوجب بطبيعة الحال أن تدفع الضرائب في شكل نقدي، باعتبار أن كافة المعاملات تتم بصورة نقدية.

وفرض الضريبة وجبايتها بالطريقة النقدية لا يعني بحال من الأحوال عدم إمكان جبايتها بالصورة العينية، كل ما هنالك أن هذا الأمر كان لا يتم إلا في أضيق نطاق وفي الظروف الاستثنائية البحتة كحالة الحروب مثلاً، وهذا الاستثناء من الأصل العام يجب عدم التوسع فيه، وفيما عدا الحالات الاستثنائية المحدودة فإن الضريبة تأخذ الشكل النقدي باعتباره يلائم الظروف و الأنظمة الاقتصادية و النظام المالي الحديث.

و من بين مبررات دفع الضريبة نقداً بدلاً من الدفع في الصورة العينية فهو كالاتي:⁴

- أن الدولة تتحمل تكاليف ونفقات باهظة قد تفوق قيمة الضريبة العينية وهي في سبيلها لجمع ونقل وتخزين المحاصيل بالإضافة إلى إمكانية تعرضها للتلف، وكلها أمور لا تقابلها عندما تأخذ الضريبة الشكل النقدي.
- أن الضريبة العينية تنافي فكرة العدالة، إذ هي تلزم الأفراد بتقديم جزء من المحصول دون الأخذ بعين الاعتبار الظروف الشخصية لكل فرد من حيث نفقة الإنتاج الحقيقية التي يتكلفتها كل فرد لإنتاج محصوله.
- عدم ملائمة الضريبة العينية للأنظمة المالية الحديثة.

¹ Abdelkader Bouderbail, **la fiscalité à la portée de tous**, la maison des livres, Alger, 3 éditions, 1987, p 29.

² خباية عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 91.

³ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 118.

⁴ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 119.

➤ الضريبة فريضة جبرية:

فالدولة هي الجهة الوحيدة المخولة بفرض الضريبة ويتم ذلك بالقانون وبصفة جبرية بمعنى أن المكلف ليس حرا في دفعها من عدمه بل هو ملزم بالدفع وإن امتنع عن ذلك يعتبر متهرب من الضريبة بنص القانون.¹

➤ الضريبة فريضة نهائية:

بمعنى لا يستطيع المكلف دافع الضريبة المطالبة باسترجاع المبلغ الضريبي المدفوع مهما كانت الظروف والأحوال.

➤ الضريبة فريضة بلا مقابل:

فلا يتوقع المكلف دافع الضريبة أن تعود عليه بمنفعة خاصة مباشرة، ولكن المنفعة تعود عليه بشكل غير مباشر بصفته عضو في المجتمع، من خلال المنفعة العامة التي تعود على جميع المواطنين.

➤ الضريبة لها أهداف:

فعندما تفرض الدولة الضرائب فإنها تضع نصب عينها أهداف محددة، قد تختلف من دولة إلى أخرى حسب الظروف التي تعيشها كل دولة منفردة.

2. أهداف الضرائب:

بشكل عام فإن من أهداف الضرائب ما يلي:

- **الهدف المالي:** يراد بالضريبة تغطية النفقات العامة فهي تعتبر الممول النقدي الأول للنفقات العامة، وهو الهدف الوحيد للضريبة وفقا للفكر المالي التقليدي.
- **أهداف اقتصادية:** المساهمة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي أين يتم توجيهها للتخفيف من حدة الأزمات الاقتصادية كمحاربة التضخم من خلال توجيهها لامتناع الفئات من القدرة الشرائية برفع الضرائب و العكس في حالة الركود، أو قد توجه لتشجيع بعض القطاعات الاقتصادية وذلك بتخفيض الضرائب على مستلزمات الإنتاج في هذه القطاعات وعلى منتوجاتها، إلى جانب الحد من استهلاك بعض المواد الكمالية المستوردة من الخارج من فرض نمط استهلاك معين.
- **أهداف اجتماعية:** يتمثل هذا الهدف في استخدام الضريبة كأداة لتخفيف حدة التفاوت بين الدخل والثروات حيث تسعى الدولة إلى فرض ضرائب مرتفعة على ذوي الدخل المرتفعة وذلك بهدف إعادة توزيعها على ذوي الدخل المنخفضة، كذلك الحد من الظواهر الاجتماعية السيئة كمحاربة استهلاك بعض السلع الضارة كالكحول والتبغ وذلك بفرض ضرائب مرتفعة على هذا النوع من السلع.²
- **أهداف سياسية:** ويعتبر استعمال الضريبة للأهداف السياسية كما هو الحال في الحروب التجارية بين الدول كرفع الضرائب الجمركية أو لتعزيز العلاقات الدبلوماسية يتم خفضها أو إعفاءها.

¹ طارق الحاج، مرجع سبق ذكره، ص 47.

² خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 94.

ثانيا: القواعد الأساسية للضريبة

الضريبة العصرية هي ضريبة تدخلية تلعب دورا مهما في السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وفي توجيه الاستثمارات الإنتاجية وهي قبل كل شيء مورد تعتمد عليه السلطات في تغذية الخزينة ومن ثم في تمويل النفقات العامة. ولما كان للضريبة كل هذه الأهمية، فقد وضع لها قواعد على المشرع الضريبي أن يأخذها بعين الاعتبار عند وضعه للنظام الضريبي. وأبرز هذه القواعد تمثلت في تلك التي وضعها الاقتصادي الانجليزي "آدم سميث" في كتابه المشهور ثروة الأمم 1776، والتي هي كالآتي:¹

1. **قاعدة العدالة أو المساواة في المقدرة التكاليفية:** تنطلق هذه القاعدة من القدرة المالية التكاليفية لدافع الضريبة (المكلف) في المساهمة في الأعباء العامة، بحيث تكون مساهمة المكلفين في الأعباء العامة متناسبة مع دخولهم أي مراعاة تحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة بين الأفراد.
2. **قاعدة اليقين والوضوح:** على أية ضريبة مفروضة أن تكون واضحة معلومة حق العلم، من حيث مقدارها، موعد دفعها وكيفية هذا الدفع حتى تكون الضريبة بعيدة عن التعسف وعن التجاوز، وبذلك لا يجوز للضريبة أن تكون مبهمة قابلة لتأويلات السلطة الإدارية و تحكمها.
3. **قاعدة الملائمة:** على الضريبة أن تجبي في أكثر الأوقات ملائمة للمكلف وبالكيفية الأكثر تيسيرا له، ويعتبر الوقت الذي يحصل فيه المكلف على دخله أكثر الأوقات ملائمة لدفع الضريبة، كأن تجبي ضريبة الرواتب والأجور من المكلفين في أوقات استلام أجورهم ، وتجبي ضريبة الأرباح الصناعية التجارية في نهاية الدورة المالية وعند تحقيق الربح... الخ.
4. **قاعدة الاقتصاد:** المقصود هو الاقتصاد بنفقات الجباية، بحيث يكون الفرق بين ما يدفعه المكلفون من ضرائب و ما يدخل منها إلى الخزينة العامة في أقل مبلغ ممكن.

ثالثا: أنواع الضرائب

يعد تقسيم الضرائب إلى ضرائب مباشرة وغير مباشرة من أهم تقسيمات الضرائب على الإطلاق، فهناك إجماع شبه تام بين الكتاب الاقتصاديين على أن الضرائب المباشرة هي ضرائب على الدخل و الثروة، بينما الضرائب غير المباشرة هي ضرائب على التداول والإنفاق.²

1. **الضرائب المباشرة:** هي كل اقتطاع قائم مباشرة على الأشخاص أو على الممتلكات، أي أنها تكون تمس الملكية والدخل، والتي يتم تحصيلها بواسطة قوائم اسمية وتنتقل مباشرة من المكلف بالضريبة إلى الخزينة العمومية و مثال هذه الضرائب هو الضريبة على الدخل والضريبة على أرباح الشركات.
2. **الضرائب غير المباشرة:** هي اقتطاعات تفرض على الاستهلاك -ضرائب على الإنفاق- بحيث تقع في معظم الأحيان على عناصر الاستهلاك أو الخدمات المؤداة وبالتالي يتم تسديدها بطريقة غير مباشرة، من طرف الشخص

¹ خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص ص: 158-159.

² محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 205

الذي يود استهلاك هذه الأشياء أو استعمال الخدمات الخاضعة للضريبة، مثل الضرائب على الواردات (الرسوم الجمركية)، الرسم على القيمة المضافة، النقل، البيع،... الخ. وإلى جانب ذلك نجد **الضرائب على التداول** والتي تُفرض على عمليات التداول القانونية من بيع وإيجار وتحرير المحررات الرسمية والعديد من الإجراءات، والتي من خلالها تحصل الخزينة العمومية على إيرادات معتبرة، مثال هذه الضرائب: الرسوم القضائية ورسوم الدمغة والتسجيل والطابع. ويمكن توضيح الاختلاف بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم (3-1): المقارنة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

وجه المقارنة	الضرائب المباشرة	الضرائب غير المباشرة
من حيث التعريف	هي التي يدفعها المكلف بصورة مباشرة إلى الجهات الحكومية.	هي التي يتحمل عبئها المكلف الفعلي من خلال تحمله ارتفاع أسعار المنتجات و الخدمات.
من الناحية الإدارية	يتم استخدام القوائم و السجلات لتوثيق قيمها و تاريخ سدادها	لا تستخدم فيها القوائم و لا توثق في دائرة الضريبة لأنها مرتبطة بالأسعار.
من حيث الثبات	تتميز بالثبات و الاستقرار لأنها معلومة النسبة.	لا تتميز بالثبات لأنها مرتبطة بتقلبات مستوى الأسعار.
من حيث مراعاة المقدرة المالية	تأخذ بعين الاعتبار المقدرة المالية للمكلف.	لا تأخذ بعين الاعتبار المقدرة المالية للمكلف بل يتساوى الجميع في تحمل عبئها.
تحقيق العدالة	تستخدم كأداة لتقليل التفاوت في الدخل	تعمل على زيادة حدة التفاوت في الدخل

المصدر: نواز عبد الرحمن الهيتي و منجد عبد اللطيف الخشالي، مرجع سبق ذكره، ص115.

رابعاً: الآثار الاقتصادية للضرائب

للضرائب آثار اقتصادية متباينة، يصعب في الواقع تحديدها تحديداً دقيقاً بسبب تشابك الحياة الاقتصادية وتأثرها بعوامل متعددة تتداخل مع بعضها، و عليه سنشير فيما يلي بإيجاز إلى هذه الآثار على النحو التالي:

1. أثر الضريبة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي: تعمل الضرائب على تحقيق الاستقرار الاقتصادي سواء لمعالجة

حالة الكساد أو لمعالجة حالة التضخم كما يلي:¹

- **دور الضرائب في حالة التضخم:** يتحدد من خلال العمل على امتصاص القوة الشرائية الزائدة أي العمل على خفض الطلب الكلي، ولا يتم ذلك إلا من خلال زيادة الضرائب الحالية أو فرض ضرائب جديدة. و من المعروف أن الضرائب عديدة ومتنوعة وزيادة حجم كل منها يؤثر في اتجاه معين، فزيادة ضريبة الدخل مثلاً عن طريق زيادة نسب الاستقطاعات الضريبية سيؤدي إلى انخفاض حجم الإنفاق الاستهلاكي للأفراد و العائلات مما يؤدي إلى تقليص ملحوظ في الفجوة بين إجمالي الإنفاق الوطني (الطلب)، و إجمالي الإنتاج الوطني (العرض)، أي تقليص الفجوة التضخمية.

¹ عادل العلي، المالية العامة و القانون المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص ص 266-267.

- دور الضرائب في حالة الانكماش: في حالة الانكماش تتم المعالجة بإجراءات معاكسة لحالة التضخم، بحيث يتم زيادة الإنفاق العام وخفض الضرائب بهدف رفع الطلب الفعلي إلى المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل، أو بعبارة أخرى العمل على خلق القوة الشرائية بهدف القضاء على الفجوة الانكماشية.

2. أثر الضريبة على الاستهلاك والادخار:

إن فرض الضرائب يؤدي بشكل عام إلى تخفيض الاستهلاك وخاصة استهلاك أصحاب الدخل المحدودة، لأن اقتطاع جزء من دخولهم على شكل ضرائب يحد من قوتهم الشرائية كون الدخل المعدة للإنفاق سوف تنخفض.¹ إلى جانب أثر الضرائب على الاستهلاك يوجد أثر على الادخار، ولكن المتضرر من ذلك هم الأغنياء لأن بإمكانهم أن يقتطعوا جزء من دخلهم على شكل ادخار، فزيادة الضرائب يؤدي إلى تخفيض ادخارهم أما الفقراء فإن تأثرهم يكون قليلا جدا لأن ادخارهم بالأساس هو منخفض جدا.

3. أثر الضريبة على الإنتاج والاستثمار:

إذا كان فرض الضرائب يسبب نقصا في الاستهلاك، فإن الأخير يسبب نقصا في الإنتاج بسبب ارتباطهما ببعض ارتباطا قويا وبالتالي فإن توزيع الآثار الناشئة عن الضرائب بينهما يتوقف من حيث الاتجاه والمدى على مرونة الطلب وسهولة أو صعوبة عملية تحول عوامل الإنتاج من قطاع أو فرع إلى آخر.²

4. أثر الضريبة على التوزيع:

قد يترتب على الضريبة أن يعاد توزيع الدخل والثروات بصورة غير عادية لصالح الطبقات الغنية على حساب الطبقات الفقيرة، ويحدث هذا بالنسبة للضرائب غير المباشرة باعتبارها أشد عبئا على الطبقات الفقيرة، أما الضرائب المباشرة فهي تؤثر على الطبقات الغنية ومستوى الادخار. ومما هو جدير بالذكر، أن الطريقة التي تستخدم بها الدولة الحصيلة الضريبية تؤثر على نمط التوزيع، فإذا أنفقت الدولة هذه الحصيلة في صورة نفقات تحويلية، بمعنى تحويل الدخل من طبقات اجتماعية معينة إلى طبقات أخرى دون أي زيادة في الدخل بحيث تستفيد منها الطبقات الفقيرة فإن هذا يؤدي إلى تقليل التفاوت بين الدخل.³

المطلب الثاني: الرسوم والإيرادات العامة الأخرى المشابهة له

من خلال هذا المطلب سنتعرف على الرسوم كإيراد جبائي عادي تتحصل عليه الدولة دوريا، إلى جانب إيرادات أخرى من الأتاوى والغرامات والثلث العام والمشابهة له والتي وُجب الوقوف عندها لتوضيح الفرق بينها وبين الرسم، والتي إيراداتهم في الإجمال كلها ضعيفة مقارنة بالمصدر الإيرادي الجبائي الأبرز ألا وهو الضرائب سابق الذكر .

¹ طارق الحاج، مرجع سبق ذكره، ص 97.

² طاهر الجنابي، مرجع سبق ذكره، ص 155.

³ سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 223.

أولاً: الرسوم

تعتبر الرسوم من الإيرادات العامة الجبائية والتي تستخدم الدولة سلطاتها العامة في تحصيلها، أين تدخل خزينة الدولة بشكل دوري ومنتظم (إيرادات عادية)، غير أنها تختلف عن الإيرادات الأخرى كون الدولة تحصل عليها مقابل الخدمات الخاصة التي التي تقدمها للأفراد. وفيما يلي سنوضح مفهومها وخصائصها إلى جانب أنواعها.

1. تعريف الرسوم – Fees :

يمكن تعريف الرسم بأنه "مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة أو أحد الأشخاص العامة، مقابل انتفاعه بخدمة تؤديها له، ويقترن النفع الخاص الذي يعود على الفرد بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله".¹ وننوه أنه صفة الإلزام هنا هي أن يلتزم الفرد بدفع الرسم إذا ما قرر الانتفاع بالخدمات التي تقدمها الهيئات العامة، ومن أمثلة الرسوم نجد: رسوم توثيق العقود، رسوم الطابع والتسجيل (تسجيل الملكية)، رسوم التعليم، الرسوم القضائية، منح جواز السفر،.... والـخ.

2. خصائص الرسوم:

من خلال التعريف السابق يتضح لنا أن الرسوم تتميز بجملة من الخصائص والتي نوردتها كما يلي:

أ. الرسم يدفع نقداً:

فالرسم هو مبلغ من النقود يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة من إحدى إدارات أو مرافق الدولة، وهذا ما يتفق مع الاقتصاد الحديث كالاقتصاد نقدي، يقوم على استخدام النقود في المعاملات والمبادلات، كما أن الدولة تقوم بتحصيل إيراداتها وتجري نفقاتها في صورة نقدية.

ب. الرسم يدفع جبراً:

فالرسم يدفع جبراً بواسطة الفرد مقابل الحصول على الخدمة الخاصة التي يتلقاها من جانب أحد المرافق والهيئات العامة للدولة. ويتمثل عنصر الجبر في حرية واستقلال الدولة وهيئاتها العامة في وضع النظام القانوني المتعلق بالرسم من حيث تحديد مقداره وطريقه تحصيله، ويترتب على عنصر الجبر ضرورة موافقة السلطة التشريعية بالدولة على فرض الرسم. فالرسوم تفرض قواعد قانونية لها صفة الإلزام تجبر الأفراد على دفعها للحصول على الخدمة من الدولة وهيئاتها العامة.

ت. الرسم يدفع مقابل نفع خاص مقترن بالنفع العام:

فالفرد يدفع الرسم مقابل الحصول على خدمة خاصة من جانب أحد المرافق العامة، وقد تكون هذه الخدمة عملاً تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد مثل الرسوم القضائية ورسوم التوثيق، وقد تكون الخدمة امتيازاً خاصاً بمنح للأفراد كالحصول على رخصة قيادة أو جواز السفر وكذلك قد تكون الخدمة تصريحاً لمزاولة عمل أو مهنة مثل رسوم تصريح العمل في الهيئات الأجنبية وأخيراً قد تتمثل الخدمة في استعمال الفرد لبعض المرافق العامة لإشباع حاجاته كاستعمال الموانئ والمطارات.

¹ رانيا محمود عمارة، المالية العامة: الإيرادات العامة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة (1)، 2015، ص82.

إلا أن هذا النفع الخاص الذي يعود على الفرد دافع الرسم يقتزن بنفع عام على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الفرد والإدارة. فالرسوم تدفع مقابل خدمات خاصة تؤديها المرافق العامة، وهدف المرافق العامة هو تحقيق النفع العام.

3. تقسيم الرسوم:

إن الرسوم كثيرة ومتنوعة وتختلف باختلاف التكوين الاقتصادي والاجتماعي للدولة، ولكن يمكن تقسيم الرسوم على النحو التالي:¹

- أ. **الرسوم الاقتصادية:** وهي أيضاً أصعب من أن تحصر وأكثرها شيوعاً رسوم البريد ورسوم الهواتف والماء ورسوم الأسواق أو كل ما له علاقة بالنشاط الاقتصادي.
- ب. **الرسوم الإدارية:** مثل رسوم التسجيل العقاري، رسوم الاستفادة من الأماكن العامة كالحدايق والمتاحف أو رسوم التعليم ورسوم طلبات التوظيف.
- ت. **الرسوم القضائية:** وهي الرسوم التي يدفعها الأفراد في حال النزاعات بينهم والتي يقوم القضاء بالنظر فيها.

ثانياً: الأتاوى

سنقوم أولاً بتقديم تعريف للأتاوى ثم نتعرف على الفرق بينها وبين الرسم.

1. تعريف الأتاوة - Special Assessment:

ويمكن تعريف الأتاوة بأنها "عبارة عن مبلغ من المال تفرضه الدولة (أو أحد الأشخاص العامة بها) جبراً على ملاك العقارات بنسبة المنفعة العامة التي عادت عليهم من وراء قيامها ببعض الأشغال أو الأعمال العامة".² وبتعبير آخر هي "مبلغ من المال تحدده الدولة ويدفعه بعض الأفراد - ملاك العقارات - نظير عمل عام قصد به المصلحة العامة فعاد عليهم بنفع خاص تمثل في ارتفاع القيمة الاسمية الرأس مالية لعقاراتهم".³ ومن أمثلة هذه الأشغال: شق الطرق وتعبيدها، وتوصيل الكهرباء وتوصيل المياه والمجاري بالنسبة للعقارات المبنية، أو حفر القنوات والمصارف المسهلة لري وصرف الأراضي الزراعية .

2. الفرق بين الأتاوة والرسم:

قد يختلط التمييز بين الرسم والأتاوة لأن كل منهما يقوم على فكرة المقابل، ولكن هناك فرق بينهما نوردته كما يلي:

➤ **أوجه التشابه:** نجد أنّ كلاهما فريضة إلزامية تدفع نقداً، وكلاهما يدفع مقابل خدمة تحقق منفعة خاصة تعود على الفرد وتحقق منفعة عامة للمجتمع ككل.

➤ **أوجه الاختلاف:** تتمثل في:

✓ **أنّ الرسم يدفع نظير خدمة عامة، في حين أنّ الأتاوة تدفع نظير عمل عام، والأتاوة لا تفرض إلا على فئة معينة من المواطنين (أصحاب العقارات الرأس مالية)، بينما يفرض الرسم على فرد يطلب الانتفاع بالخدمة المفروض عليها الرسم.**

¹ خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير الشامية، مرجع سبق ذكره، ص 233.

² عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 138.

³ رانيا محمود عمارة، مرجع سبق ذكره، ص 87.

✓ الأتاوة لا تفرض إلا مرة واحدة، أما الرسم فتتعدد حالات دفعه بتعدد الحصول على نفس الخدمة المفروض عليها الرسم.

✓ إنَّ درجة الإكراه في الأتاوة أكبر من درجة الإكراه في حالة الرسم، فلا يستطيع أحد أن يتجنب دفع الأتاوة، أما الرسم فقد يمتنع الفرد عن طلب الخدمة والانتفاع بها.

✓ وأخيراً الحد الأقصى للأتاوة هو مقدار المنفعة الخاصة التي عادت علي مالك العقار (زيادة رأسمالية في العقار)، في حين أن الحد الأقصى للرسم هو نصيب الفرد من تكاليف الخدمة.

ثالثاً: التفرقة بين الرسم وبعض الإيرادات العامة الأخرى المشابهة له

نظراً للخلط الشائع بين الرسم وبعض صور الإيرادات العامة الأخرى فقد استوجب هذا ضرورة التفرقة بينهم والتي نوجزها فيما يلي:

1. الفرق بين الرسم والتمن العام:

التمن العام هو مبلغ من النقود يدفعه الفرد مقابل الحصول على منتجات المشروعات الصناعية والتجارية والمملوكة للدولة، وبالتالي يتشابه الرسم مع التمن العام في بعض الجوانب ويختلف في جوانب أخرى نوردتها كما يلي:¹

بالنسبة لأوجه التشابه: كلاهما مبلغ نقدي يدفع بمناسبة الحصول على مقابل معين يتمثل في الخدمة التي يقدمها المرفق العام في حالة الرسم، وفي الحصول على سلعة أو خدمة معينة من منتجات المشروعات العامة في حالة التمن العام، كما أن قواعد تقدير كل منها واحدة ومتشابهة لحد كبير فكلاهما يكون مساوي أو أكبر أو أقل من تكاليف الخدمة أو السلطة. وأخيراً البعض يرى أن كلاهما يتشابهان في أنهما يمثلان في ضريبة مستترة أو مقنعة في حالة زيادة سعر كل منها زيادة كبيرة على نفقة إنتاج السلعة أو الخدمة.

أما أوجه الاختلاف: فالرسم يختلف عن التمن العام من حيث طبيعة المقابل أو المشروع الذي يقدم المقابل، فالرسم يدفع بمناسبة الحصول على خدمة ذات طابع إداري يؤديه مرفق عام أما التمن العام فيدفع بمناسبة الحصول على سلعة أو خدمة يقدمها مشروع عام تجاري أو صناعي.

كذلك الخدمة التي تعود على دافع الرسم تعتبر ذات نفع خاص أي جانب النفع العام للمجتمع، بينما يعتبر التمن العام مقابلاً للنفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد من السلعة أو الخدمة التي تبيعها الدولة.

ويدفع التمن العام اختياريًا بواسطة مشتري السلع التي ينتجها المشروع المملوك للدولة، بينما يدفع الرسم على سبيل الإلجار. كما أن التمن العام يتحدد وفقاً لقوانين العرض والطلب في ظل المنافسة الكاملة أو قوانين الاحتكارات المالية، بينما لا يفرض الرسم إلا بقانون أو بناء على قانون.

وأخيراً فالتمن العام له أهميته في العصر الحديث نتيجة لزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و القيام بالمشروعات التجارية والصناعية، بعكس الرسم الذي فقد أهميته حديثاً كمصدر من مصادر الإيرادات العامة.

¹ رانيا محمود عمارة، مرجع سابق، ص 86-87.

2. الفرق بين الرسم والضريبة:

- يتشابه كل من الرسم والضريبة في عنصر الإجبار، إلا أنّ الاختلاف بينهما يتمثل:¹
- في أن الرسم يفرض مقابل خدمة معينة يطلبها الفرد ويحصل منها على نفع خاص يشبع حاجاته مباشرة بالإضافة إلى النفع العام الذي يعود على المجتمع ككل بصورة غير مباشرة، أما الضريبة كأهم مصدر للإيرادات العامة فهي تفرض بدون مقابل، مساهمة من الفرد في تغطية جانب من النفقات العامة.
 - يتم تحديد مقدار الرسم عادة على أساس قيمة الخدمة التي يحصل عليها الفرد، بينما تحديد مقدار الضريبة يتم على أساس المقدرة التكاليفية أو المالية لدافع الضريبة، فهناك اختلاف واضح في طبيعة كل من الرسم والضريبة.
 - إن الرسم يفرض بناء على قانون في صورة قرارات أو لوائح إدارية، أما الضريبة فلا تفرض إلا بقانون يصدر من السلطة التشريعية نظرا لخطورة هذه الأداة التمويلية.

3. الفرق بين الرسم والغرامات:

- بداية يقصد بالغرامات تلك العقوبات المالية التي تفرضها الدولة على المخالفين للقوانين والأنظمة المطبقة في البلاد، بحيث أن الهدف الأساسي من فرضها هو ردع الأشخاص على ارتكاب المخالفات (هدف تربوي اجتماعي)،² ومثال ذلك: غرامات مخالفة قوانين المرور، غرامات مخالفة نظام الجمارك، غرامات مخالفة الإقامة والجنسية.... الخ. ونوه أن الغرامات لا تعول عليها الدول في تمويل النفقات العامة وذلك لقلّة مردودها المالي وعدم ثباتها.
- وتتشابه الغرامة مع الرسم من ناحية أن كلاهما يفرض بناء على قانون، غير أنهما يختلفان في العديد من الأمور هي:
- تدفع الغرامة بسبب ارتكاب مخالفة قانونية بينما الرسم يدفع نظير الحصول والانتفاع بخدمة يطلبها الفرد من المرافق العامة.
 - الغرامة تدفع جبرا بسبب مخالفة القانون بينما الرسم فيدفع حسب اختيار الشخص لقبول الخدمة أو رفضها.
 - دفع الغرامة لا يقابله أي منفعة خاصة للفرد، بينما الرسم يفرض مقابل خدمة معينة يطلبها الفرد ويحصل منها على نفع خاص يشبع حاجاته مباشرة بالإضافة إلى النفع العام بصورة غير مباشرة.
 - الغرامة تدخل ضمن قسم الإيرادات غير العادية لأنها ليست دورية التحصيل بينما الرسم هو يمثل إيراد عام عادي.

المطلب الثالث: الدومين (إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية)

يقصد بمصطلح الدومين -The Domain- " ممتلكات الدولة بصرف النظر عن طبيعتها : عقارية أو منقولة، ونوع ملكيتها: عامة أو خاصة".³ أي هو يمثل مجموع الإيرادات المتحصل عليها من أملاك الدولة ومشروعاتها الاقتصادية المختلفة.

¹ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص113.

² محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 325.

³ طاهر الجنابي، مرجع سبق ذكره، ص57.

بحيث ينقسم الدومين إلى قسمين رئيسيين هما:

1. الدومين العام (The public Domain):

ويقصد به تلك الأموال التي تملكها الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى -هيئاتها العامة-، والتي تخضع لأحكام القانون العام وتخصص للنفع العام مثل: الأنهار، الطرق، الجسور، المتاحف والحدائق العامة.¹

بحيث عادة لا تتقاضى الدولة ثمنا من الأفراد لقاء استخدامهم لهذه الأموال (الأموال)، وإن كان في حالات معينة قد تفرض الدولة رسوما على الانتفاع بها ومثال ذلك: الرسوم التي تفرضها عند زيارة الحدائق العامة والمتاحف أو على عبور بعض الطرق. ومهما كان مبرر فرض هذه الرسوم سواء كان نابعا من رغبة الدولة في تنظيم استخدام هذه المرافق من قبل الأفراد أو كان الهدف تغطية نفقات إنجاز هذه المرافق كحالات استثنائية، إلا أن مجانية الانتفاع تظل القاعدة العامة التي تميز الدومين العام، لذلك فإنّ هذا الإيراد لا يتم التعويل عليه في تمويل النفقات العامة للدولة.

2. الدومين الخاص (The private Domain):

يقصد به الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة والتي تخضع بوجه عام لقواعد القانون الخاص، فيمكن التصرف فيه بالبيع وغيره، كما يمكن للأفراد تملكه بالتقادم طويل الأجل.

ويدر الدومين الخاص على عكس الدومين العام إيرادا، ولذلك فإنه هو وحده الذي يعنيه علماء المالية العامة عند الحديث على دخل الدولة من أملاكها كمصدر من مصادر الإيرادات العامة.

وفي هذا الصدد نشير إلى أنّه يمكن تقسيم الدومين الخاص تبعاً لمصادر إيراداته إلى ثلاث أقسام تتفاوت في أهميتها: الدومين العقاري، الدومين الصناعي والتجاري، الدومين المالي وفيما يلي شرح لهم:

أ. الدومين العقاري:

يتكون هذا النوع من الدومين أساساً من الأراضي الزراعية والغابات (الدومين الزراعي)، والمناجم والمحاجر (الدومين الاستخراجي) إلى جانب المباني والشقق السكنية التي أضيفت إلى هذا النوع في العصر الحديث، وننوه أنّ هذا النوع من الإيراد كان له أهمية كبيرة في تغطية نفقات الدولة في السابق، ولكن تناقصت أهميته في الوقت الحالي وأصبح لا يمثل إلا جزء صغير من إيرادات الدولة، أين لوحظ أن الدولة بدأت تتخلى عن هذا النوع من خلال بيع ممتلكاتها إلى الأفراد تفادياً لمشاكل إدارة هذه الممتلكات، بحيث ترى الدولة أن جباية الضرائب من الأفراد المالكين لهذه العقارات تدر عائداً (إيراداً) أفضل مما كانت عليه سابقاً.

ب. الدومين الصناعي والتجاري:

يضم هذا الدومين مختلف المشروعات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة في مجالات النشاط الاقتصادي والشبيهة بنشاط الأفراد والتي تدر أغلبيتها إيرادات مالية هامة مثل: مشاريع النقل وخدمات الاتصال، مشاريع تزويد المناطق بالمياه والكهرباء والغاز، مشاريع الصناعات الثقيلة وغيرها... الخ، بحيث تهدف من خلال هذه المشاريع إلى توسيع دورها والمساهمة في تحقيق الغايات الاقتصادية والاجتماعية التي تصب مجملها في تحقيق المنفعة العامة.

¹ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 129.

ونشير إلى أن الدولة تؤمن الإدارة الاقتصادية لهذا الدومين بأحد الأساليب الثلاثة:¹

- الاستغلال المباشر (الإدارة المباشرة): وفي هذا الأسلوب تتولى الدولة بنفسها إدارة وتسيير المشروع الصناعي ووضع كل دراسات الجدوى للمشروع (الإنتاج، التسويق،... الخ)، والتحكم في الإيرادات المتأتية من هذا المشروع.
- منح الامتياز: وفق هذا الأسلوب فإن الحكومة تقوم بمنح تعهد وامتياز إدارة وتسيير المشروع إلى الخواص (فرد أو شركة) تحت إشرافها بمقتضى عقد التزام تضمنه الدولة عادة بشروط مثلاً مراعاة مصالح جمهور المتعاملين (المستهلكين) أو العاملين، أو بمشاركة الدولة للخواص في الربح المحقق بنسبة معينة.
- الإدارة المختلطة (الإدارة المختلطة): هنا تتشارك الدولة والأفراد والهيئات الخاصة في إدارة المشروع، حيث تستطيع الدولة وفقاً لنصيب رأس المال المشارك به أن توجه المشروع وفق الوجهة التي تتناسب مع سياستها الاقتصادية والمالية.

ت. الدومين المالي:

يعتبر الدومين المالي من أحدث أنواع الدومين الخاص، حيث يقصد به محفظة الدولة من الأوراق المالية كالأسهم والسندات المملوكة لها والتي تحصل منها على أرباح وفوائد تدخل ضمن إيرادات الدولة من أملاكها، وقد تزايدت أهمية هذا الدومين في الوقت الحالي، إلا أنه في المقابل يواجه بعض التحديات والمرتبطة بكون عوائده رهينة بتقلبات السوق المالي وظروفه مما يجعل منه إيرادا غير مضمون وغير ثابت.

المبحث الثالث: الإيرادات العامة غير العادية

من المعلوم أنّ الموارد العادية هي المبالغ الطبيعية التي تغطي بها الدول نفقاتها العامة. ولكن الدول كثيراً ما تضطر إلى صرف مبالغ ضخمة بصفة استثنائية لتمويل خطة التنمية الاقتصادية أو إقامة مشاريع هامة للبيئة الأساسية مثلاً، والتي لا تستطيع فيها الموارد العادية تغطيتها خصوصاً الضرائب، فتسعى بذلك الدول إلى اللجوء إلى مصادر أخرى استثنائية أبرزها القروض العامة والإصدار النقدي الجديد والتي تلجأ إليها الدول في ظروف استثنائية ومحددة لتعويض القصور في المصادر الأخرى وخاصة الضرائب. ومن خلال هذا المبحث سنتناول أبرز المفاهيم المتعلقة بمهما إلى جانب توضيح المخاطر المحتمل حدوثها جراء الاعتماد على هذين المصدرين.

المطلب الأول: القروض العامة

تعتبر القروض العامة كما سبق وذكرناه من الإيرادات الاستثنائية غير العادية والتي غالباً ما تلجأ إليها الدولة، وسنحاول من خلال هذا المطلب التعرض لأهم محاوره كما يلي:

¹ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 134.

أولاً: مفهوم القروض العامة

يقصد بالقروض العامة - public loans - تلك "المبالغ التي تستدينها الدولة وتتعهد بسدادها وسداد فوائدها وذلك وفق شروط محددة".¹ وبعبارة أخرى هي "المبالغ المالية التي تحصل عليها الدولة من الغير، مع التعهد بردها إليه عند حلول ميعاد استحقاقها وبدفع فوائد عنها".²

حيث أنّ هذه الأموال تقترضها الدولة أو إحدى هيئاتها العامة من الأفراد أو من الهيئات الخاصة الوطنية أم الأجنبية أو من المؤسسات الدولية نظير التزامها برد المبالغ المقرضة ودفع الفوائد المستحقة عنها، حسبما يتم الاتفاق.³

و من خلال التعاريف السابقة يمكن توضيح خصائص القروض العامة كما يلي:⁴

➤ يتم إبرام القرض بصورة اختيارية، فالدولة لها مطلق الحرية في طلب الحصول على قرض من عدمه، كما أن الجهة المقرضة لها الحرية في منح القرض للدولة طالبة له ولها الحق في رفضه، وهذا هو الأساس في القروض وخاصة القروض الخارجية.

➤ يدفع القرض بشكل مبلغ من المال، والشائع في القروض أن تدفع بشكل نقدي سواء بالعملة المحلية أو بأي عملة أخرى ويورد إلى خزينة الدولة بهذا الشكل النقدي.

➤ تتعهد الدولة بإعادة القرض إلى الدائن مع الفوائد السنوية المترتبة عليه ضمن الشروط المتفق عليها.

➤ يستند القرض إلى تشريع، فتقوم الحكومة بإبرام القرض استناداً إلى إذن مسبق يصدر من قبل السلطة التشريعية.

ثانياً: دوافع اللجوء الى الاقتراض العام

من الدوافع التي تدعو الدول إلى اللجوء إلى الاقتراض العام ما يلي:¹

✓ الحالة التي تعجز فيها الإيرادات العادية من تغطية النفقات العامة وخاصة في حالة الأزمات والكوارث التي قد لا تكفي فيها الإيرادات العادية بسبب الظروف التي تمر بها الدولة.

✓ عندما لا تستطيع الدولة زيادة الضرائب أو فرض ضرائب جديدة لتمويل النفقات العامة وذلك إما لأنها قد وصلت إلى حدها الأقصى بحيث لا يصح للدولة بعدها أن تلجأ إلى المزيد من الضرائب وإلا أدى ذلك إلى تدهور النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة، أو لأنها قد يترتب عن زيادتها ردود فعل سياسية أو اقتصادية وخاصة عند الأسعار المرتفعة بالإضافة إلى طول إجراءات فرض الضرائب وتحصيلها لذا تلجأ الدولة إلى الاقتراض في مثل هذه الحالة بدل الضرائب.

¹ هشام مصطفى الجمل، مرجع سبق ذكره، ص: 174.

² سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، بدون طبعة، 2000، ص 241.

³ محمد شاكر العصفور، مرجع سبق ذكره، ص 357.

⁴ طارق الحاج، مرجع سبق ذكره، ص ص 104-105.

¹ ناويس أسماء، مرجع سبق ذكره، ص 120.

- ✓ لرغبة الدولة في امتصاص جزء من القوة الشرائية الزائدة لدى الأفراد والمشروعات (أي محاربة التضخم في الاقتصاد)، كأن تلجأ الدولة بخصم جزء من رواتب وأجور العمال والموظفين أو بإلزام الشركات و المؤسسات بتخصيص جزء من أرباحها لشراء سندات القرض العام.
- ✓ لرغبة الدولة في الحصول على العملات الأجنبية وهذا خاص بالقرض الخارجي.

ثالثاً: أنواع القروض العامة

تنقسم القروض العامة تبعاً للمعيار الذي ينظر إليها منها إلى عدة أنواع، أهمها:

1. من حيث مصدرها:¹

أ. القرض الداخلي:

وهي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المقيمين فوق أراضيها وتتمتع الدولة عادة بحرية كبيرة بهذا النوع من القروض، لأنها تستطيع وضع الشروط التي تجدها ملائمة، حيث تبين المزايا المختلفة للمقترض وتحدد أجل القرض، معدل الفائدة وكيفية السداد....الخ.

ب. القرض الخارجي:

هي تلك القروض التي تحصل عليها الدولة من شخص طبيعي أو اعتباري مقيم في خارج البلاد أو من حكومات أجنبية، حيث تلجأ الدول إلى مثل هذه القروض عندما تكون بحاجة إلى رؤوس الأموال، عدم كفاية الإيرادات الداخلية وعدم كفاية المدخرات الوطنية، كذلك تلجأ للقروض الخارجية عند حاجة الدولة إلى عملات أجنبية لتغطية العجز في ميزان المدفوعات أو لدعم نقدها الوطني وحمايته من تدني قيمته.....الخ.

2. من حيث الحرية في الاكتتاب في القرض:²

أ. القروض الاختيارية:

هي التي تعلن الدولة عن مقدارها وشروط الاكتتاب بها و موعد سدادها ثم تترك للجمهور حرية الإقراض أو عدمه.

ب. القروض الإجبارية:

فهي تلك القروض التي تستعمل فيها الدولة ما لها من سلطة في إجبار الجمهور على إقراضها، وقد يتحقق الإجبار في القرض بصفة مباشرة حينما تلزم الدولة مواطنيها بالاكتتاب بقروضها على أساس وعد منها برد تلك القروض. وقد يتحقق الإجبار بشكل غير مباشر حينما تعمل الدولة على فرض رقابة شديدة على الائتمان الخاص بقصد تقييده و توجيه المدخرات الفائضة إلى القروض العامة.

¹ خالد شحادة الخطيب و أحمد زهير شامية، مرجع سبق ذكره، ص 239-240.

² عادل العلي، المالية العامة و القانون المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص 274

و يمكن أن نرد أهم الظروف التي تلجأ الدولة فيها إلى القروض الإجبارية إلى ثلاثة أمور:¹

✓ حالات ضعف ثقة الأفراد في الدولة، بحيث لو تركت القروض اختيارية لعزف الأفراد عن الاكتتاب فيها. ويكون هذا عادة في فترات عدم الاستقرار الاقتصادي أو الأزمات، بحيث يشعر الأفراد بعدم الطمأنينة اتجاه الدولة و قدرتها على الوفاء بالقرض.

✓ في حالة الحروب والأزمات والذي تحتاج معها إلى نفقات عامة لمواجهة هذه الأزمات وهي نفقات ضرورية، لذا تلجأ الدولة إلى القرض الإجباري عند عدم حصولها على الأموال الكافية لذلك.

✓ في حالات التضخم حيث يرتفع مستوى الأسعار نتيجة تدهور قيمة النقود، فإن الدولة تلجأ إلى القروض الإجبارية من أجل امتصاص أكبر قدر من النقود السائلة لمحاربة التضخم.

3. من حيث أجل القروض:²

أ. القروض المؤبدة:

يقصد بها تلك التي لا تحدد الدولة أجلا للوفاء بها، مع التزامها بدفع الفوائد المستحقة عليها طوال فترة القرض إلى أن يتم الوفاء بها. حيث أن صفة التأبيد هي حق للدولة فقط دون المكتتبين، فيكون للدولة بمقتضاها و بإرادتها المنفردة تحديد تاريخ الوفاء دون أن يكون للمكتتب حق مطالبتها باسترداد قيمة القرض.

ب. القروض المؤقتة:

هي تلك التي تحدد الدولة موعدا معيناً للوفاء بها و تلتزم به أمام المكتتبين في القرض، حتى لو لم يكن هذا الميعاد ملائماً لظروفها الاقتصادية و المالية. هذا و يمكن تقسيم القروض المؤقتة من حيث الأجل إلى:

➤ **القروض قصيرة الأجل:** وتعرف هذه القروض بالقروض السائرة، وتصدر الدولة هذه القروض لمدة لا تتجاوز في

أغلب الأحيان السنتين من أجل الوفاء باحتياجاتها المؤقتة خلال السنة المالية. وتسمى السندات التي تصدر بها هذه القروض بأذونات الخزينة وغالبا ما تلجأ الدولة إلى إصدارها لمواجهة العجز الموسمي في الميزانية.

➤ **القروض متوسطة وطويلة الأجل:** يقصد بها تلك القروض التي تعقد لمدة تزيد عن السنتين وتقل عن عشرين عاما

و يطلق على هذين النوعين بـ " القروض المثبتة".

حيث تعقد الدولة هذا النوع من القروض لتغطية عجز دائم أو طويل الأجل في الميزانية العامة، بحيث لا تكفي الإيرادات العادية بالسنة المالية لتغطيته.

¹ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص ص 297-298.

² محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص ص 356-358.

المطلب الثاني: الإصدار النقدي الجديد

قد تضطر الدولة في بعض الأحيان، لمواجهة نفقاتها المتزايدة و عجز الميزانية العامة إلى اللجوء لطريقة الإصدار النقدي الجديد، و ذلك حينما لا تستطيع أن تواجه الزيادة في نفقاتها استنادا إلى مصادر الإيرادات العامة من ضرائب وقروض عامة. فتلجأ الدولة بذلك إلى "الإصدار النقدي الجديد" أو ما يطلق عليه "بالتضخم" والذي يعرف لدى العامة بـ"طبع العملة"، ولتوضيح أكثر لهذا المصدر نتعرض إلى المحاور التالية:

أولاً: ماهية الإصدار النقدي الجديد

يتمثل الإصدار النقدي الجديد - Printing new money - في "إصدار كمية جديدة من النقود تضاف إلى الكتلة النقدية المتوفرة في البلاد"¹، أي هو يتمثل في خلق كمية إضافية من النقد الورقي تستخدمها الدولة في تمويل نفقاتها العامة. و تستند الدولة في هذا الصدد على البنك المركزي كهيئة مسؤولة على الإصدار النقدي، حيث يتمتع هذا الأخير باحتكار إصدار الأوراق النقدية، إذ لا يسمح القانون لأي بنك آخر القيام بهذه الوظيفة التي تعتبر من أهم وظائف البنك المركزي في الوقت الحاضر.

هذه الطريقة أو الأسلوب يطلق عليها "بالملاذ الأخير"، لأن الحكومة تتردد كثيرا قبل أن تتخذ قرار الإصدار النقدي الجديد لأنه قد يولد زيادة كبيرة في المعروض النقدي تفوق الزيادة في الإنتاج مما يولد **ضغوط تضخمية** قد تصل إلى حد انهيار العملة الوطنية. لذا فهي تستخدمه في نطاق ضيق وفي ظل ظروف قاهرة، لأنها تأخذ بعين الاعتبار أنها ممكن أن تواجه النتائج التالية:²

- ✓ تدهور القوة الشرائية و زيادة التفاوت في الدخل بين الأفراد لصالح الدخول المتحركة التي تستفيد من التضخم.
- ✓ انخفاض قيمة العملة بشكل يولد عزوف عن تداولها، مما يؤدي إلى ارتفاع أثمان الواردات والإضرار بميزان المدفوعات إلى جانب ارتفاع أثمان الصادرات في الخارج فينتج عنه ضعف صمودها أمام المنافسة الأجنبية.
- ✓ آثار اجتماعية خطيرة مثل ذوبان الطبقة المتوسطة وصعود طبقات تعتمد على أرباح المضاربة كوسيلة للكسب مما يضر بالتوازن الاجتماعي.
- ✓ تفاقم العجز بالميزانية العامة بسبب ارتفاع كلفة الخدمات العامة في حين أن الحصيلة الضريبية لا تستجيب للزيادة في الأسعار لضعف الجهاز الضريبي فتجد الدولة و هي تستخدم التضخم لسد العجز في الميزانية أو تمويل الإنفاق العام أن هذا الإصدار النقدي أي التمويل بالتضخم أصبح مصدر للعجز في الميزانية العامة.

ثانياً: أنظمة الإصدار النقدي

لقد شهد القرنان 19 و 20 عدة نظريات تبحث في القواعد و الأسس الصالحة لتنظيم إصدار العملة الورقية، حتى أن كل دولة أو مجموعة من الدول باتت تتبع نظرية خاصة بها.

¹ فوزي عطوي، المالية العامة: النظم الضريبية و موازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بدون طبعة، 2003، ص139.

² نواز عبد الرحمن و منجد عبد الطيف الخشالي، مرجع سبق ذكره، ص135.

وفي هذا الشأن نجد من أهم هذه الأنظمة ما يلي:¹

1. نظام الغطاء الذهبي الكامل:

هذا النظام الصارم متفق مع ما نادى به المدرسة النقدية من مبادئ، تحتم أن تكون النقود الورقية التي يصدرها بنك الإصدار مغطاة بالذهب بنسبة 100%، حيث في هذه الحالة تصبح الأوراق النقدية نائبة عن الذهب. ولا يجوز لبنك الإصدار أن ينقص في حال من الأحوال هذه النسبة من التغطية الذهبية.

2. نظام التغطية الذهبية النسبية أو الجزئية:

يقضي هذا النظام بأن يحدد القانون النسبة المثوبة التي يجب أن تتوافر فيما بين التغطية الذهبية (المعدني الثمين) و الورق النقدي المصدر، ومن هنا سمي هذا النظام بنظرية التغطية الذهبية النسبية أو المعدل القانوني للتغطية، مع العلم أن المعدل القانوني للتغطية لم يكن واحدا في جميع الدول، خصوصا و أن الظروف الاقتصادية و السياسات الإنمائية تختلف من بلد إلى آخر.

3. نظام الحد الأقصى القانوني أو نظام السقف النقدي:

وفقا لهذا النظام، تقوم الحكومة نفسها بتقرير الحد الأقصى للإصدار النقدي على ضوء عدد من الاعتبارات الاقتصادية و السياسية، و بذلك تصبح السلطة النقدية ممثلة في بنك الإصدار البنك المركزي ملزمة بالتقييد بالقرار السياسي المتخذ، و بالتالي فلا يكون في وسعها أن تتجاوز الحد الأقصى الذي تقرره الحكومة لحجم الإصدار النقدي الورقي. و مما هو جدير بالذكر أن هذا النظام لا ينص بالضرورة على وجوب تغطية العملة الورقية المصدرة بأي من عناصر التغطية (سواء من نوع الاحتياط الذهبي، أو سندات حكومية)، وتكون الحكومة في ظل هذا النظام تراعي في رسم الحد الأقصى واقع الاقتصاد الوطني.

4. نظام الإصدار الحر:

في هذه الحالة يرتبط حجم الإصدار النقدي بمستوى النشاط الاقتصادي، حيث تقوم السلطات النقدية بإصدار الكمية الضرورية اللازمة لتغطية حاجات الاقتصاد الوطني من النقود، ففي نظام الإصدار الحر لم يعد الإصدار النقدي معتمداً على احتياطي المعدن الثمين، لأن احتياجات الدولة الحديثة إلى النقود أصبحت كبيرة جدا لتحقيق أهدافها الاقتصادية المتعددة. وأن تحقيق مثل هذه الأهداف يتطلب القيام بمشاريع اقتصادية متعددة و بالتالي تزداد الحاجة إلى كميات كبيرة من النقود. مما أدى بالضرورة إلى فصل الغطاء عن الإصدار.

المطلب الثالث: المخاطر المحتملة حدوثها عند اعتماد المصادر غير العادية في الدول النامية

في حالات استثنائية وتحت ظروف خاصة فإن الدول قد تلجأ إلى مصادر إيرادات استثنائية قصد تغطية نفقاتها العامة ومنه ضمانا لسير نشاطها، غير أن تلك المصادر من قروض عامة وإصدار نقدي جديد قد يترتب عنها آثار سلبية تضر بالاقتصاد وهذا بالخصوص يكون عند الدول النامية التي تعاني من مشاكل هيكلية في مقدمتها ضعف مرونة الجهاز الإنتاجي وكفاءته، ومن خلال هذا المطلب سنحاول توضيح هذه الآثار السلبية والمخاطر المحتملة لكل مصدر على حدا.

¹ ناويس أسماء، مرجع سبق ذكره، ص 126.

أولاً: الآثار السلبية المحتملة حدوثها عند الاعتماد على القروض العامة

إن معظم الدول تلجأ إلى الاقتراض من أجل تمويل نفقاتها العامة، سواء من خلال طرح أوراق مالية للاكتتاب العام أو الاقتراض من المؤسسات الدولية، ويستند البعض في اللجوء إلى الاقتراض العام إلى نظرية الاستهلاك الذاتي للقروض والتي مفادها أن القروض تمحو نفسها بمرور الزمن، نظراً لكون العبء الحقيقي للقروض يتناقص بصفة مستمرة بسبب الزيادة المضطردة في عدد السكان، وفي حجم الثروة الوطنية أو بسبب تدهور قيمة النقود.¹

غير أن الاعتماد على القروض العامة في تمويل النفقات العامة له حدود، فلا يمكن للدولة أن تقتصر مبالغ كبيرة بدون دراسة مدى تأثير هذا الاقتراض على الاقتصاد الوطني وكذا على ميزانيتها، لأن هذه القروض ستتحول إلى نفقات عندما يحين تاريخ استحقاقها، وبالتالي تزيد النفقات العامة ويصبح هناك عجز في الميزانية. كما أن زيادة الاقتراض من طرف الدولة لأجل تمويل النفقات العامة يؤدي إلى ارتفاع أسعار الفائدة مما يضعف الاستثمار الخاص وهذا ما يعرف بأثر المزاحمة، وأنه قد يقترن عن التوسع في القروض العامة زيادة في كمية النقود ومن ثم عند الوصول إلى مرحلة التشغيل الكامل أو وجود اختناقات في الجهاز الانتاجي وضعف مرونته مثلما هو الحال عند الدول النامية فإنه قد تتولد ضغوط تضخمية. و بصفة عامة للقروض العامة آثار واسعة ومتباينة على النشاط الاقتصادي، ويمكن تلخيصها كما يلي:²

1. أثر القروض على الاستثمار:

يترتب على عقد القروض وما يستتبعه من دفع فوائد وأصل الدين إلى المقرضين، انخفاض الأرباح المحتملة ومن ثم انخفاض الكفاية الحدية لرأس المال وبالتالي انخفاض الميل للاستثمار. أضف إلى ذلك أن التوسع في القروض العامة يجعل الدولة ترفع من سعر الفائدة كوسيلة لجذب الأفراد للاكتتاب في سندات القروض العامة، و ارتفاع سعر الفائدة يؤثر بالسلب في الميل للاستثمار الخاص. فالأفراد المكتتبون في القروض العامة يسحبون أموالهم من الاستثمارات الخاصة، مما يمثل ضرراً على الاستثمارات الخاصة. بالإضافة إلى ذلك، فإن القروض العامة يكون لها تأثير كبير على النشاط الاقتصادي وخاصة فيما يتعلق بإنفاق حصيله هذه القروض في مجالات التنمية المختلفة.

2. أثر القروض في توزيع العبء المالي العام:

يترتب عن القرض العام نوعين من الأعباء: عبء على الخزينة العامة للدولة أي التزامات الخزينة اتجاه المقرضين وتتمثل في دفع فوائد القرض ورد أصله و يسمى هذا العبء "بالعبء المالي للقرض" -المديونية-. أما النوع الثاني فهو عبء على الاقتصاد الوطني أي مدى ثقل القرض على الحياة الاقتصادية بكل جوانبها منذ لحظة الإصدار حتى السداد، و يعرف هذا العبء "بالعبء الاقتصادي للقرض"، فالقرض هنا لا يلقي عبئاً اقتصادياً على الاقتصاد الوطني بل يوزعه على الفئات المختلفة والأجيال المختلفة أي يوزع العبء المالي للقرض بين المقرضين والمكلفين بالضرائب، حيث أن العبء المالي للقرض يتحمله الجيل الحالي المتمثل في المقرضين وتضحياتهم، والأجيال المستقبلية المتمثلة في المكلفين بدفع الضرائب المفروضة عليهم.

¹ عبد المجيد قدي، مرجع سبق ذكره، ص 223.

² سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 264، بتصرف.

3. أثر القروض على كمية النقود:

تقتزن القروض التي تقدمها البنوك إلى الدولة بزيادة كمية النقود المطروحة في التداول، ويترتب على ذلك أنه في حالة وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل أو ضعف مرونة الجهاز الانتاجي (بالأخص لدى الدول النامية) فإنها تحدث آثار تضخمية بالغة الخطورة، ويشكل هذا النوع من القروض نسبة كبيرة من مجموع القروض العامة. فاككتاب البنوك في القروض العامة يتم عادة عن طريق خلق كمية جديدة من النقود، و كذلك تؤدي إعادة خصم أذون الخزانة لدى البنك المركزي إلى زيادة كمية النقود.

ثانيا: الآثار السلبية المحتملة حدوثها عند الاعتماد على الإصدار النقدي الجديد

كما ذكرنا سابقا، فإن الحكومة تتردد كثيرا قبل أن تتخذ قرار الإصدار النقدي الجديد لأنه قد يولد زيادة كبيرة في المعروض النقدي تفوق الزيادة في الإنتاج مما يولد **ضغوط تضخمية**، وعلى إثر ذلك فقد ثار خلاف في الفقه المالي بشأن استخدام وسيلة الإصدار النقدي كمصدر لتمويل النفقات العامة، فكان هناك من يعارض هذه الوسيلة و آخر من يؤيد هذه الوسيلة. ويمكن توضيح ذلك كما يلي:

1. الاتجاه المعارض:

لقد عارض الفكر المالي والاقتصادي التقليدي لجوء الدولة إلى الإصدار النقدي الجديد بوصفها وسيلة لتمويل النفقات العامة، منطلقين من أسباب عدة أهمها أن النظرية التقليدية تفترض تلقائية التوازن الاقتصادي ومن ثم الاستخدام الكامل، فإذا قامت الدولة بالإصدار النقدي الجديد سينجم عن ذلك زيادة في الإنفاق النقدي وحدوث التضخم الذي يشل عمل العوامل الكفيلة بتحقيق التوازن التلقائي وبخاصة جهاز الأسعار.¹ ففي حالة وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل أو عدم مرونة الجهاز الانتاجي، فإنه يكون من غير الملائم الالتجاء إلى الإصدار النقدي الجديد، لأن ذلك سيولد ارتفاع في الطلب يتجاوز العرض مما يولد **ضغوط تضخمية**، وبالتالي من غير الملائم اللجوء إلى التضخم كوسيلة لتمويل النفقات العامة، لتفادي الآثار التضخمية الضارة التي تحدث لهذا الاقتصاد.

بالإضافة إلى ما سبق، فقد كان هناك من الكتاب من عارض فكرة لجوء الدول المتخلفة خاصة إلى هذه الوسيلة من أجل التنمية، كالأستاذ "Haberler" الذي يرى أن لجوء الدول المتخلفة إلى هذه الوسيلة يعني أنها ستنفق أكثر مما تتيحه مواردها الأمر الذي يجعلها فريسة لزيادة كبيرة في الأسعار تعوق النمو الاقتصادي. وفي ذات السياق يذهب الأستاذ "Hans Singer" إلى التقرير إلى أنه لم توجد حالة واحدة ناجحة من حالات التنمية كانت مقترنة بالتضخم.²

2. الاتجاه المؤيد:

لما ظهرت النظرية الاقتصادية الحديثة (انطلاقا من النظرية الكينزية) غيرت من تلك المفاهيم، و أصبح بإمكان الدول اللجوء إلى الإصدار النقدي في حالة وجود موارد اقتصادية عاطلة بشرية كانت أم مادية. على أنه من الضروري التفرقة بين إمكانية الدول المتقدمة اقتصاديا و الدول النامية في إتباعها أسلوب الإصدار النقدي الجديد المذكور.³

¹ عادل العلي، المالية العامة و القانون المالي و الضريبي، مرجع سبق ذكره، ص 302-303.

² ناويس أسماء، مرجع سبق ذكره، ص 127.

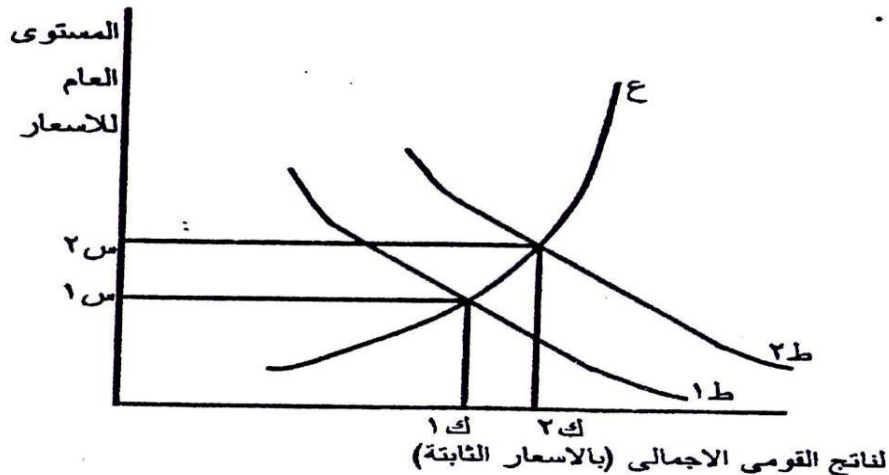
³ عادل العلي، المرجع السابق، ص 303.

ففي الدول الرأسمالية المتقدمة ليس ثمة خطر من استخدام الإصدار النقدي الجديد كمصدر تمويل للنفقات العامة، وهذا لكون الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة تمتلك جهازا إنتاجيا ضخما ذا مرونة عالية ولكنه في حالة تعطل مما يسمح باستيعاب كمية إضافية من النقود. حيث يترتب عليها زيادة الطلب على أموال الاستهلاك وأموال الاستثمار ومن ثم ارتفاع حجم التشغيل والإنتاج الكلي، نتيجة انتقال الجزء الذي كان معطلا من الجهاز الإنتاجي إلى حالة التشغيل. كما أن هناك عددا من العوامل التي تساعد الحكومة على وقف استخدام هذه الوسيلة بعد فترة زمنية معينة، وتتلخص هذه العوامل في انخفاض سعر الفائدة كنتيجة لزيادة كمية النقود المعروضة الأمر الذي يترتب عليه زيادة الاستثمار الخاص، وكذلك فإنه قد ينجم عن زيادة الإنفاق العام زيادة في الدخل الخاصة وهي الزيادة التي تستتبعها زيادة الاستهلاك. ونتيجة لزيادة كل من الاستثمار والاستهلاك الخاص يزداد الطلب الخاص مما يضطر الحكومة إلى إيقاف التمويل بواسطة الإصدار النقدي الجديد.

أما الدول النامية فإن التحليل قد يقودنا إلى القول بإمكانية استفادة هذه الدول من الإصدار النقدي الجديد، إذا تواجد فيها موارد ثروة معطلة أين تكون مهمة التنمية الاقتصادية في هذه الدول هي تشغيل تلك الموارد. والنقود الإضافية بإمكانها أن تسهم في تشغيل الموارد غير المستغلة لغرض زيادة الإنتاج وعلى ذلك فلن يحدث الارتفاع غير المرغوب فيه بالأسعار.

إلا أن هذا القول يغفل حقيقة أساسية ويتجاهل حقيقة الجهاز الإنتاجي وعدم مرونته في الدول النامية، حيث تكون مرونة عرض الإنتاج الوطني منخفضة بسبب الافتقار إلى قطع الغيار التي يتم استيرادها عادة ونقص المهارات التنظيمية والإدارية، عدم توافر الكفاءات العمالية الماهرة اللازمة لأي توسع اقتصادي وأخيرا الافتقار إلى الصرف الأجنبي اللازم للتوسعات الرأسمالية السريعة. ومن أجل ذلك يكون منحني العرض في تلك الدول يقترب من الخط الرأسي كما يوضحه الشكل رقم (2-3)، والذي يوضح أنّ استخدام التمويل بالتضخم لن يؤدي إلى زيادة كبيرة في حجم الإنتاج الوطني (أي حوالي ك1ك2) بينما يؤدي إلى زيادة كبيرة في الأسعار وذلك لضالة مرونة عرض الإنتاج الوطني في تلك الدول للأسباب السالف ذكرها.

الشكل رقم (2-3): تأثير التمويل التضخمي على المستوى العام للأسعار في الدول النامية



المصدر: المرسى السيد حجازي، مرجع سبق ذكره، ص273.

وخلاصة القول، أنه يمكن الالتجاء إلى التضخم كوسيلة من وسائل تمويل النفقات العامة وذلك في حالة الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة ذات الجهاز الإنتاجي المرن وحالة نقص التشغيل بمقدار محدود ولمدة محدودة حتى تصل هذه الاقتصاديات إلى مستوى التشغيل الكامل أما الدول النامية فإنه يصعب عليها الاعتماد على هذه الوسيلة، كون جهازها الإنتاجي يتميز بعدم المرونة مما قد يؤدي إلى حدوث التضخم بآثاره السلبية.

فالدجوء إلى طريقة الإصدار النقدي (التمويل بالتضخم) يجب أن يتم في أضيق نطاق ممكن و بحذر شديد لتلافي الآثار السيئة التي تنتج عنه، وعليه لابد من التمييز بين ثلاث فرضيات يتم على أساسها الإصدار النقدي:¹

➤ **الفرضية الأولى:** هي أن الكتلة النقدية الإضافية سوف تجد مقابلاً لها في زيادة سريعة للإنتاج. وفي هذه الحالة لا تكون أية آثار تضخمية لأن العرض بإمكانه أن يستجيب لزيادة الطلب.

➤ **الفرضية الثانية:** هي أن الكتلة الإضافية سوف تكتنز أو تدخر، وفي هذه الحالة لا تكون هناك آثار تضخمية لأنه ليس هناك ارتفاع في الطلب إلا أن هذا يبقى مؤقتاً، إذ هناك احتمال ضخ هذه المبالغ في أي لحظة في القنوات الاقتصادية مما يؤدي إلى ارتفاع مباشر وسريع في الطلب مما يؤدي إلى إحداث صدمة تضخمية.

➤ **الفرضية الثالثة:** وهي أن الكتلة النقدية الإضافية سوف توزع في شكل ارتفاع في المداخل بما يؤدي إلى زيادة الحاجات الاستهلاكية والطلب عليها، وينتج عن ذلك تسارع في ارتفاع الأسعار وبذلك حدوث صدمة تضخمية.

ونشير كذلك أنه تتحدد آثار التمويل عن طريق الإصدار النقدي بما إذا كان الأمر يتعلق باستثمارات آنية أو قربية المردودية أو غير منتجة أصلاً، حيث أن الفارق الزمني بين وقت الإصدار وآجال مردودية الاستثمار ذو أهمية كبرى في تقدير حجم آثار هذا النوع من التمويل.

¹ قدي عبد المجيد، مرجع سبق ذكره، ص228.

الفصل الرابع: الميزانية العامة

تمهيد:

بعد أن وقفنا على النفقات العامة والإيرادات العامة في الفصلين السابقين من هذه الدراسة باعتبارهم أحد عناصر المالية العامة، فإننا نختتم دراستنا من خلال هذا الفصل بآخر عنصر للمالية العامة ألا وهو الميزانية العامة للدولة. ولقد أشرنا من قبل أن الميزانية هي عبارة عن تنظيم مالي يقابل فيه بين جانبي النفقات العامة والإيرادات العامة، ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق أهداف السياسة المالية الاقتصادية. ويعني ما تقدم أنه لكي تؤدي الدولة دورها في حياة المجتمع فإنه يتعين عليها القيام بعمل نوعين من التقديرات تتصلان بالنفقات اللازمة لقيامها بمختلف أوجه نشاطها، وبالإيرادات اللازم الحصول عليها لتغطية هذه النفقات مع بحث كيفية الحصول على هذه الإيرادات. وعلى هذا النحو تستطيع مقابلة تقديرات الإنفاق العام بتقديرات الإيراد العام بالنسبة لسنة مالية قادمة.

ويتم ذلك عن طريق وضع ميزانية الدولة التي تعبر عن خيارات السلطة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسمح بإشباع الحاجات العامة في إطار ما يقرر في هذا الشأن من إجراءات وتدابير مالية تتعلق بتحضير الميزانية وتنفيذها وضبط الأموال العامة عند جبايتها وإنفاقها ومراقبتها رقابة فعالة تحول دون العبث بها واعداد الحساب الختامي لمختلف قطاعات الدولة، وتدخل الإجراءات السابقة في إطار ما يسمى بدورة الميزانية العامة.

وبناء على هذا سيتم دراسة الميزانية العامة في هذا الفصل بتقسيمه إلى المباحث التالية:

✓ المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة؛

✓ المبحث الثاني: المبادئ العامة التي تحكم تحضير الميزانية العامة

✓ المبحث الثالث: دورة الميزانية العامة للدولة

المبحث الأول: ماهية الميزانية العامة

يقتضي التعرف على ماهية الميزانية العامة أن نحدد المقصود بهذه الميزانية ونفرق بينها وبين بعض المصطلحات المتشابهة معها إلى جانب التعرف على نشأتها وأهميتها، وهو ما سنتطرق له في هذا المبحث.

المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة للدولة

من خلال هذا المطلب سنقدم أولاً تعريف للميزانية العامة للدولة مع توضيح عناصرها أي الخصائص وتوضيح الفرق بينها وبين بعض المصطلحات المتشابهة معها.

أولاً: تعريف الميزانية العامة

تعرف الميزانية العامة للدولة - The Budget - بأنها " وثيقة هامة مصادق عليها من طرف البرلمان تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة، وتقدير الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة مقبلة عادة ما تكون سنة".¹

وبتعبير آخر تعرف على أنها " خطة تتضمن تقدير لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة، غالبية سنة" ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية، وبناء على هذا التعريف فإن الميزانية العامة ليست أداة محاسبية لتوضيح النفقات والإيرادات العامة للدولة، وإنما هي وثيقة الصلة بالاقتصاد ووسيلة من وسائل الدولة في تحقيق أهدافها.²

وبعبارة أخرى أكثر تفصيل تعرف الميزانية العامة بأنها " تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها خلال سنة مالية مقبلة، تعده أجهزة الحكومة وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار ما يسمى بمرسوم (أو قانون مالي)، الذي يميز لهذه الأجهزة تنفيذ الميزانية بجانبها التحصيلي والإنفاقي".³

ووفقاً للمشرع الجزائري فقد أقر تعريفاً لها ضمن المادة 6 من قانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية: "تشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنوياً بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".⁴

ويتضح من خلال هذه التعاريف أن الميزانية العامة تتضمن العناصر -الخصائص- التالية:⁵

➤ الميزانية خطة مالية للدولة:

فهي تتضمن جميع أوجه الإنفاق للدولة التي تشمل البرامج والمشاريع التي تنوي الحكومة تنفيذها خلال السنة المالية القادمة، ووسائل تمويلها من مختلف مصادر الإيرادات للدولة، وبذلك فإن الميزانية العامة ينظر إليها بأنها أداة تمويلية لخطة التنمية الشاملة للبلاد؛

¹ محمد عباس محززي، مرجع سبق ذكره، ص 383.

² طاهر الجنابي، مرجع سبق ذكره، ص 102.

³ محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 16.

⁴ المادة 06 من القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في 11 شوال 1404هـ، الموافق لـ 10/7/1984.

⁵ محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص 17.

➤ الصفة التقديرية للميزانية العامة:

إن جداول النفقات وجدول الإيرادات التي تتكون منها وثيقة الميزانية العامة ما هي إلا أرقام تقريبية وتقديرات متوقعة لنفقات الدولة وإيراداتها؛

➤ سنوية الميزانية العامة:

تحضر الميزانية العامة لمدة سنة واحدة في معظم دول العالم، وهناك إمكانية لوضع ميزانية لمدة أقل أو أطول من سنة لكن غالبية الدول تنتهج تحضير الميزانية العامة لمدة سنة واحدة، وهذا لا يعني أن تبدأ السنة المالية في تاريخ محدد بذاته، فلكل دولة أن تحدد بداية ونهاية لعامها المالي بما يتناسب مع ظروفها السياسية والاقتصادية وإمكانياتها الإدارية والعملية؛

➤ الموازنة العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية:

إن وجود تقديرات للإيرادات العامة والنفقات العامة، لا يكفي وحده لتكون أمام موازنة عامة للدولة، بل لابد من أن يقتزن هذا التقدير بموافقة أو بإجازة من السلطة التشريعية على هذا التقدير، أي أن موافقة السلطة التشريعية واعتماد الموازنة العامة شرط أساسي لتنفيذ الموازنة العامة ودون هذه الموافقة تبقى الموازنة مشروعا " مقترحا " غير قابل للتنفيذ؛

➤ الميزانية العامة تعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة:

تتضمن الميزانية العامة برامج ومشاريع ستنفذ خلال السنة المالية المقبلة وأحيانا السنوات المالية التي تتلوها وتكون تلك البرامج والمشاريع مدرجة ضمن خطة التنمية للدولة، ويؤدي تنفيذها إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة، وبذلك فالميزانية تعتبر أداة.

ثانيا: التفرقة بين الميزانية العامة وبعض المصطلحات المتشابهة معها

سنوضح الفرق بين الميزانية العامة للدولة والمصطلحات التالية:

1. الميزانية العامة للدولة والميزانية الخاصة (ميزانية المشروعات الخاصة):

الميزانية بالنسبة للمشروعات هي عبارة عن بيان يصور لنا المركز المالي للمؤسسة في نهاية السنة المالية لها، فهي تتضمن أرقاما فعلية في تاريخ محدد، أما الميزانية العامة فهي عبارة عن أرقام تقديرية، وأيضا فالميزانية الخاصة تتضمن أرصدة الأصول والخصوم (موجودات مطلوبات) بينما الميزانية العامة تتضمن نفقات عامة وإيرادات عامة أي المبالغ المنتظر إنفاقها، كما أن الميزانية العامة لكي تكتسب صفتها كوثيقة تعبر عن برنامج عمل الحكومة خلال فترة مقبلة، يتعين إقرارها من السلطة التشريعية، بينما لا تحتاج ميزانية المشروع أي نوع من الإجازة أو الاعتماد نظرا لكونها تعكس وقائع فعلية حدثت خلال فترات سابقة ساهمت في تكوين أرصدها في لحظة إعدادها.¹

بالإضافة إلى أن الميزانية العامة تعكس الأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدولة في إطار خططها، فيما تعكس ميزانية المشروع الهدف الأساسي لأي مشروع خاص، المتمثل في تعظيم الربح.

¹ كركودي صبرينة، محاضرات في مقياس المالية العامة، جامعة بسكرة-الجزائر -، 2016/2015، ص45.

2. الميزانية العامة والحساب الختامي:

الميزانية وباعتبارها نظرة توقعية لفترة مستقبلية فإنها تختلف بذلك عن الحساب الختامي للميزانية، فبينما تحتوي الميزانية العامة تقديرات للنفقات والإيرادات والتي تتعلق بفترة مقبلة قد تتحقق وقد لا تتحقق، فإن الحساب الختامي للميزانية عبارة عن بيان للنفقات والإيرادات التي أنفقت وحصلت فعلا عن فترة سابقة، فالحساب الختامي إذن يتعامل مع أرقام تحققت فعلا في سنة مالية منتهية، بينما تتعامل الميزانية العامة مع أرقام متوقعة في سنة مالية قادمة.¹

3. الميزانية العامة للدولة والميزانية التقديرية للمشروع:

تعرف الميزانية التقديرية للمشروع أو الميزانية التخطيطية على أنها برنامج العمل الذي يعتزم المشروع تنفيذه في الفترة المقبلة تحقيقا لأهداف المشروع، فهي أداة للتعبير عن أهداف وسياسات المشروع مقدما، وتتشابه كل منهما من حيث أن الأرقام الواردة في كل منهما تقديرية وتتعلق بالمستقبل، كما أن كلا منهما تعبر عن خطة العمل التي تنوي جهة الاختصاص تنفيذها مستقبلا، بالإضافة إلى اعتماد كل منهما من قبل جهة الاختصاص، إلا أن هناك اختلافات جوهرية بينهما تتمثل في:²

✓ اختلاف طبيعة الأهداف التي تسعى كل منهما إلى تحقيقها: فأهداف الميزانية التقديرية للمشروع يغلب عليها الطابع الكمي تحقيقا لمنفعة خاصة تتعلق بالمشروع، بينما نجد أن الأهداف التي تسعى الميزانية العامة إلى تحقيقها تتعلق بالمنفعة العامة للمجتمع.

✓ اختلاف طول الفترة التي توضع عنها الميزانية التقديرية للمشروع و الميزانية العامة للدولة، فبينما ميزانية الدولة تعبر عن فترة مقبلة عادة سنة، نجد أن الميزانية التقديرية للمشروع تعبر عن فترة أكثر من سنة.

✓ اختلاف جهة اعتماد الميزانية العامة للدولة والميزانية التقديرية للمشروع حيث تكون السلطة التشريعية بالنسبة للأولى وإدارة المشروع بالنسبة للثانية.

المطلب الثاني: نشأة الميزانية العامة

لقد عرف الفكر المالي فكرة الموازنة بين إيرادات دولة ونفقاتها منذ القدم، فقد ارتبطت فكرة الموازنة وتطورها بوجود الدولة وتطور وظيفتها. حيث أن الموازنة بين ما تجبیه الدولة من موارد، وما تنفقه منها من أموال لتوفير ما به تشبع الحاجات العامة، عرفت عمليا منذ أن عرف الإنسان الدولة. فقد احتوت بعض مؤلفات أرسطو وأفلاطون فقرات كثيرة تتعلق بمالية الدولة والأصول التي يجب أن تقوم عليها، كما تضمن الفكر الإسلامي من خلال ما ورد في القرآن الكريم إشارة واضحة إلى إقرار النظرة المستقبلية للأمور، بناء على الظروف والمعطيات السائدة، فقد تولى سيدنا يوسف عليه السلام تسيير الأمور المالية للدولة بمصر، وأوصي بتدابير من شأنها توفير السلع الضرورية لإشباع الحاجات العامة المستقبلية.³

¹ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص328.

² كركودي صبرينة، مرجع سابق، ص46.

³ جمال لعامرة، تطور فكر الميزانية العامة للدولة، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر بيسكرة-الجزائر، العدد الأول، 2001، ص102.

وتعتبر فكرة إعداد ميزانية لنفقات وإيرادات الدولة لمدة مقبلة بالصورة المعروفة في الوقت الحاضر أي المفهوم المعاصر، فكرة حديثة العهد يرجع تاريخها إلى القرن 17 عندما قامت ثورة في إنجلترا سنة 1688م ضد الحكم المتسلط الذي كان يمارسه الملوك حينها، والذي انعكس سلبا على كافة حقوق الأفراد لا سيما من خلال ارغامهم بدفع الضرائب قسرا باستمرار لخزينة الدولة فصدر على إثر تلك الثورة ميثاق الحقوق الذي تضمن نصا صريحا يقضي بضرورة موافقة البرلمان على كافة الإيرادات والنفقات التي تلزم الدولة وبالتالي أصبح فرض الضرائب يخضع لسلطة البرلمان، وهذا عقب الرفض المستمر لملوك بريطانيا سابقا الامتثال لهذا النص حيث كانوا يرفضون كلية تدخل البرلمان في تقرير الضرائب المفروضة.¹

أما في فرنسا فقد كان النظام الملكي أكثر تسلطا مقارنة بإنجلترا، إذ فشلت كل المحاولات الرامية إلى حمل الملوك بالاعتراف بحق البرلمان في مراقبة الميزانية وخاصة ضرورة حصول الجهاز التنفيذي على إجازة للإنفاق من السلطة التشريعية، واستمر هذا الوضع إلى غاية قيام ثورة سنة 1789 م التي أكدت على حق الجمعية الوطنية الفرنسية في مراقبة كل النفقات ومبررات الانفاق وأسباب البحث عن الإيرادات لها.

ولقد كرس هذا الحق عمليا ظهور نظام الميزانية العامة، حيث صار يُشترط ضرورة موافقة البرلمان على كل ما يُفرض من ضرائب وكيفية تحصيلها وكذا أوجه إنفاقها والأهداف المرجو منها من أجل تحقيق الهدف الرئيسي لإقرار الموازنة في الأنظمة الحديثة وهو فرض رقابة السلطة التشريعية على نشاط الحكومة، حيث أصبحت موافقة المجالس التشريعية ورقابتها على الميزانية العامة في الدولة من أبرز معالم الأنظمة الديمقراطية في العالم.

المطلب الثالث: أهمية الميزانية العامة

كشفت التجارب المالية في مختلف دول العالم وبالأخص منذ الثلاثينات عن تطوّر وظائف الميزانية العامة، مما جعلها تحظى بأهمية متزايدة ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية في جميع الدول. وفيما يلي سنورد هذه الأهمية:²

1. الأهمية السياسية للميزانية العامة:

لم تعد الميزانية العامة مجرد وثيقة محاسبية لنفقات الدولة وإيراداتها، بل أصبحت لها أهمية سياسية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية حيث يشترط لتنفيذ بنود الموازنة العامة أن يعتمد مشروعها من طرف البرلمان، وهذا الاعتماد يعد بمثابة الموافقة من ممثلي الشعب على خطة عمل الحكومة. وعلى سياساتها المالية والاقتصادية بصفة عامة والموازنة تكون المرآة العاكسة لها.

ومن الأهمية السياسية المتعاضمة للميزانية العامة كونها تمارس تأثيرا حقيقيا على طبيعة النظام السياسي، وكذلك على استقراره فتوجد علاقة وثيقة بين الموازنة والبرلمان، فقد ظهرت الميزانية العامة أحيانا كعامل لدعم البرلمان وأحيانا أخرى عاملا لاندثاره.

¹ أوكيل محمد أمين، محاضرات في قانون الميزانية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية-الجزائر-، 2015/2014، ص06.

² درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2006/2005، صص 138-139.

مما سبق يمكن القول أنّ الميزانية العامة تعتبر إحدى أدوات المؤسسات السياسية المؤثرة على أموال المجتمع من حيث تنظيم صرفها من جهة، والمحافظة عليها من جهة أخرى، كما تعني الميزانية أيضا السلطة السياسية التي ارتضاها المجتمع لنفسه.

2. الأهمية الاقتصادية للميزانية العامة من خلال دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي:

لقد أصبحت الميزانية العامة في المالية الحديثة تمثل أهم وثيقة ووسيلة اقتصادية تملكها الدولة، وهذا لكون أنها تتوفر على معلومات تتعلق بجانبين مهمين وهما النفقات العامة والإيرادات العامة بمختلف مصادرها، حيث أن هذين الأخيرين يمثلان أبرز الأدوات التي تستخدمها الحكومة للتأثير في مجريات النشاط الاقتصادي بهدف التغلب على التقلبات التي تنتاب الاقتصاد الوطني ومنه محاولة منها في تحقيق التوازن الاقتصادي (الطلب الكلي يساوي العرض الكلي) والذي يُعبر عنه بالاستقرار الاقتصادي الذي يتمثل في تحقيق التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية المتاحة، وتفادي التغيرات الكبيرة في المستوى العام للأسعار مع الاحتفاظ بمعدل نمو حقيقي مناسب في الناتج الوطني.

وعليه تعتمد إستراتيجية الميزانية العامة في تحقيق ما سبق ذكره من خلال التأثير وتغيير مستوى الطلب الكلي في الاتجاه المناسب مستخدمة في ذلك الضرائب والنفقات وهذا باعتبار أن النفقات العامة تمثل أحد مكونات الطلب الكلي والذي من خلاله يتم التأثير حجم الناتج (العرض الكلي)، ومن الواضح أن حجم وتوجه الميزانية هو العامل الفعال في تحقيق هذه الأهداف، كما يجب أن يتوافق حجم الميزانية وتكوينها مع الظروف الاقتصادية للدولة بهدف تحقيق بعض الأهداف المرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة، ولهذا أصبحت الميزانية الأداة الرئيسية للتدخل في الحياة الاقتصادية بتوجيهها نحو تحقيق أهداف التوازن الاقتصادي، كما تعتبر جزء من الخطة المالية وأداة لتنفيذها .

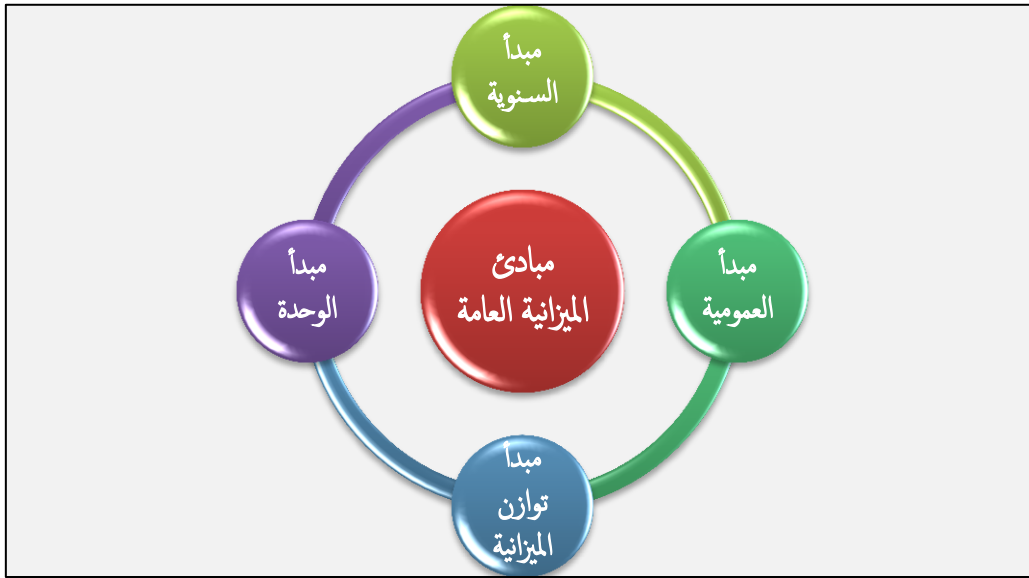
3. الأهمية الاجتماعية للميزانية العامة من خلال دورها في تحقيق التوازن الاجتماعي:

تستخدم الميزانية العامة كأداة لتحقيق أغراض اجتماعية، فهي تعمل على تحقيق التوازن الاجتماعي والقضاء على التفاوت بين دخول الأفراد، مع ضمان وصول بعض الخدمات العامة دون مقابل للفئة عديمة الدخل أو ذات الدخل المحدود معتمدة في ذلك على الضرائب في المقام الأول ثم تأت مدفوعاتها (الإعانات) إلى الأفراد في المقام الثاني. إذا كانت الأساليب التوزيعية للمنح والإعانات تأخذ اتجاهها عكسيا للآثار التوزيعية للضرائب كما هو معروف في التحليل الاقتصادي، فالضرائب وعبؤها يختلف من فئة إلى أخرى تؤدي إلى تغيير شكل الدخل بعد الضرائب عنه قبلها. أما النفقات العامة بعضها ليست لها آثارا توزيعية واضحة مثل نفقات خدمات الإدارة، الدفاع... الخ. والبعض الآخر قد تكون له آثارا توزيعية على الدخل الحقيقي مثالها النفقات العامة على الخدمات التعليمية والصحية وذلك عندما تختلف منافعها لدى بعض الأفراد عنها لدى البعض الآخر.

المبحث الثاني: المبادئ العامة التي تحكم تحضير الميزانية العامة

يتعين على السلطة التنفيذية وهي بصدد تحضير وإعداد الميزانية العامة أن تضع في اعتبارها مجموعة من المبادئ والقواعد الفنية التي تحكم تحضير الميزانية، والتي هي ممثلة في أربعة مبادئ رئيسية ممثلة في الشكل أدناه، والتي سنوضحها في هذا المبحث بشكل منفرد ضمن أربعة مطالب.

الشكل رقم (4-1): مبادئ الميزانية العامة



المطلب الأول: مبدأ سنوية الميزانية العامة

سنوضح بداية مفهوم مبدأ سنوية الميزانية العامة للدولة لتوضح بعد ذلك بعض الاستثناءات المتعلقة بهذا المبدأ.

أولاً: مفهوم مبدأ سنوية الميزانية العامة

يقصد بمبدأ سنوية الميزانية أن يتم التحضير والإعداد والتصديق لنفقات الدولة وإيراداتها بصورة دورية كل عام، أي أن الميزانية العامة ينبغي أن تعتمد السلطة التشريعية سنوياً، وتشمل نشاطاتها مدة سنة تقويمية. ومن مقتضيات هذا المبدأ أن تتولى السلطة التنفيذية اتفاق ما مدرج من اعتمادات في الميزانية وتحصيل الإيرادات الواردة فيها خلال فترة تنفيذها وهي فترة الميزانية (سنة).¹

ولقد اختيرت هذه المدة ألا وهي سنة لعدة اعتبارات أبرزها:²

- اعتبارات مالية: تختار مدة سنة لكونها أصلح مدة لعمل تقدير النفقات والإيرادات، فهي حد طبيعي لتكرار العمليات المالية لاحتوائها على دورة كاملة للفصول.
- اعتبارات سياسية: تعتبر مدة السنة فترة مناسبة لمراقبة الهيئة التشريعية للحكومة فيما يتعلق بتصرفاتها المالية، إذ لو قصرت عن ذلك لأصبحت تلك الرقابة مرهقة ولكانت مدعاة للتعطيل، ولو طالت عن ذلك لأدى هذا إلى ضعف الرقابة.

ويلاحظ أن فترة التنفيذ المالي للميزانية بفرنسا والجزائر تبدأ مع بداية العام الميلادي، وفي الجزائر تنص المادة 03 من قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية على ما يلي: " يقر ويرخص قانون المالية للسنة بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى لتسيير المرافق العمومية، كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال"، وهو نفس المبدأ الساري على ميزانيات الإدارة المحلية.

¹ طاهر الجناي، مرجع سبق ذكره، ص112.

² خبابة عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص182.

ثانياً: الاستثناءات الواردة على تطبيق مبدأ سنوية الميزانية العامة

غالباً ما يتأثر تنفيذ الميزانية بأسباب اقتصادية أو سياسية أو مالية وهو ما ينعكس سلباً على تطبيق مبدأ السنوية وبالتالي على افتتاح السنة المالية عند تاريخ 1 جانفي، الأمر الذي أدى إلى ظهور قواعد جديد تشكل خروجاً عن مبدأ السنوية تتمثل في:¹

1. برامج التجهيز:

هي ميزانيات خاصة بنفقات الاستثمار دون نفقات التسيير وتتعلق بعمليات تجهيز أو إنشاء مشاريع قاعدية أو حيوية تتطلب مبالغ مالية ضخمة ومدة طويلة لإنجازها تتجاوز السنة بالإضافة إلى إجراءات معقدة لتمويلها، ولذلك فإن الميزانية الخاصة بها تكون محددة بمدة انتهاء وتسليم المشروع أو العملية الاستثمارية. وتتم عملية تنفيذ برامج التجهيز بإتباع إجراءاتهما:

➤ **رخص البرنامج:** هي اعتمادات مالية إجمالية تمثل التكلفة التقديرية لكل عملية استثمارية مدرجة ضمن ميزانية التجهيز المدونة في المخطط الاقتصادي الذي تنوي الدولة تنفيذه خلال مدة زمنية معينة غالباً ما تحدد بـ 5 سنوات.

➤ **اعتمادات الدفع:** تمثل التخصيص السنوي الذي يمكن للأمر بالصرف الأمر دفعه أو صرفه لتغطية الالتزامات المبرمة في إطار رخص البرامج، حيث تشكل اعتمادات الدفع الأقساط السنوية لتمويل عمليات الدفع السنوي المرتبطة برخصة البرنامج.

2. ترحيل الاعتمادات:

هي رخصة بموجبها يمكن للحكومة استعمال الاعتمادات غير المستهلكة عند نهاية السنة المالية وذلك بالنسبة للسنة المقبلة، وهذا وفقاً لطبيعة الاعتمادات المفتوحة. ويظهر ذلك كما يلي:

➤ **اعتمادات التسيير:** يشترط لاستعمال اعتمادات التسيير غير المستهلكة خلال السنة المعنية من طرف المؤسسات الإدارية والهيئات العامة والمرافق العمومية ذات الطابع الإداري بالنسبة للسنة المقبلة ضرورة الحصول على رخصة من طرف المراقب المالي المركزي أو اللامركزي.

➤ **اعتمادات التجهيز:** تتم عن طريق استعمال اعتمادات الدفع المخصصة سنوياً في إطار رخص البرنامج قصد تنفيذ عمليات التجهيز والاستثمار المدرجة في المخطط الاقتصادي، حيث يتم استعمال اعتمادات الدفع للسنة المعنية خلال السنة المقبلة بطريقة آلية نظراً لطبيعة عمليات التجهيز والاستثمار العملية التي تستغرق مدة زمنية تفوق السنة.

3. الاعتمادات الشهرية (الاثني عشر):

يرجع سبب وجود قاعد الاعتمادات الشهرية إلى تأخر وصول الاعتمادات المالية نظراً لتأخر مناقشة البرلمان لمشروع قانون الميزانية وبالتالي إجراء المصادقة على قانون المالية قبل 31 ديسمبر من السنة المعنية.

¹ أوكل محمد أمين، مرجع سبق ذكره، ص 20-23، بتصرف.

في هذا الصدد تنص المادة 69 من قانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية في الجزائر على: "في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتمدة، يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

- بالنسبة للإيرادات طبقا للشروط وكيفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق.
- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود $1/12$ من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للسنة المالية السابقة وذلك شهريا ولمدة لا تتجاوز 3 أشهر.
- بالنسبة لنفقات التجهيز في حدود $1/4$ من الحصة المالية المخصصة لكل قطاع كما تنتج عن توزيع اعتمادات الدفع المتعلق بالمخطط السنوي للسنة المالية السابقة.

4. الاعتمادات التكميلية (الإضافية):

تتم بواسطة قوانين المالية المكمل والمعدلة التي تجريها الحكومة نظرا لتوافر أسباب جدية لم يكن بمقدور المصالح المكلفة بإعداد الميزانية التنبؤ بها سابقا : كتقلبات سعر الصرف ،أو انخفاض قيمة الصادرات، أو نتيجة ظهور وباء (مثل كوفيد-19) أو زيادة في تكلفة النفقات الإجمالية مما يؤدي عموما إلى عجز مؤكد في أداء الموازنة العامة، لذلك تقوم الحكومة بتخصيص اعتمادات تكميلية لبعض القطاعات، أو تلجأ إلى تعديل بعض بنود الميزانية مما يسمح بنقل الاعتمادات غير المستعملة وتحويلها إلى الخزينة العمومية أو بتعديل نسب الضرائب المفروضة لزيادة تحصيل الإيرادات.

المطلب الثاني: مبدأ وحدة الميزانية العامة

سنشير فيما يلي ومن خلال هذا المطلب إلى مفهوم مبدأ وحدة الميزانية ثم نوضح بعد ذلك الاستثناءات الواردة لهذا المبدأ في التشريع الجزائري.

أولا: مفهوم مبدأ وحدة الميزانية العامة

يقصد بمبدأ وحدة الميزانية أن تدرج جميع نفقات الدولة وجميع إيراداتها في وثيقة واحدة حتى يسهل معرفة مركزها المالي، وحتى تتمكن أجهزة الرقابة المختلفة من مراقبة تصرفات الدولة المالية ومطابقتها للأهداف المحددة والاعتمادات الواردة في الموازنة كما وافقت عليها السلطة التشريعية.¹

ونشير أن مبدأ وحدة الميزانية يستند على اعتبارين هما:

1. **الاعتبار المالي:** يتمثل في أن وحدة الميزانية من شأنه تحقيق الوضوح والنظام في عرض ميزانية الدولة مما يؤدي إلى تسهيل مهمة الباحثين والماليين في معرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة من عدمه، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه يساعد على عرض المركز المالي للدولة دون أي محاولة لإخفاء حقيقته؛
2. **الاعتبار السياسي:** يتجسد في أن وحدة الميزانية تساعد السلطة التشريعية في مباشرة رقابتها على النفقات والإيرادات العامة.

¹ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 398-399.

ثانيا: الاستثناءات الواردة على مبدأ وحدة الميزانية العامة

هناك بعض الاستثناءات التي تمس هذا المبدأ والتي تبررها المالية الحديثة لتعدد الحاجات وفيما يلي نوردتها:

1. الميزانية الملحققة:

يقصد بها الميزانيات التي تتمتع بموارد خاصة كبعض المرافق العمومية ذات الطابع الاقتصادي والتجاري حيث تتمتع باستقلالية مالية في التسيير، والسبب في ذلك يرجع لتفادي التقيّد بالروتين الإداري، وتكون ميزانيتها منفصلة عن الميزانية العامة للدولة لكنها غير مستقلة عنها لأنها تظهر في وثيقة الميزانية العامة في شكل وثيقة ملحقة بها، كما تخضع لنفس إجراءات التصويت التي تخضع لها الميزانية العامة، لكنها لا ترتبط بها من حيث تمويل النفقات أو تحصيل الإيرادات إلا من خلال الرصيد الإجمالي وذلك على النحو التالي:¹

■ ففائض إيرادات الميزانية الملحققة يصب نحائيا في ميزانية الدولة في آخر السنة.

■ أما في حالة عجزها فتتلقى إعانات من طرف الخزينة العمومية للدولة.

وقد عرّف المشرع الجزائري الميزانية الملحققة في المادة 44 من قانون 17-84: إن العمليات المالية لمصالح الدولة التي لم يمنحها القانون الشخصية المعنوية والتي تهدف نشاطاتها أساسا إلى إنتاج أشياء أو تقديم خدمات تتحصل من خلالها على دفع ثمن يمكن أن يكون لها ميزانيات ملحقة خاصة بها". ومن أمثلة المؤسسات العمومية في الجزائر التي تعتمد في تسييرها المالي على ميزانيات ملحقة نذكر على سبيل المثال: البريد، المطبعة العمومية.

2. الحسابات الخاصة للخزينة:

هي مجموعة من الحسابات المالية التي تدخل الخزينة على أن تخرج منها في مدة لاحقة لأنها حسابات مؤقتة وليست حسابات نهائية كالقروض والتسبيقات المالية والضمانات المالية، التأمين الذي يلتزم بدفعه المقاولون المتعاقدون مع الحكومة لتنفيذ مشروع معين والذي سترده لهم حينما ينتهي المشروع على النحو المتفق، حيث لا تعد هذه المبالغ إيرادات حقيقية أو نفقات حقيقية يمكن إدراجها في الميزانية العامة نظرا لطابعها المؤقت، لذلك قام المشرع بوضعها في حسابات خاصة نصت عليها أحكام قانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية، وذلك في المواد من 48 إلى 61، حيث تخضع الحسابات الخاصة للخزينة لنفس الشروط المطبقة على عمليات الميزانية العامة للدولة ولا تفتح إلا بموجب قانون مالية أين تشمل هذه الحسابات الخاصة خمسة أصناف هي:² *حسابات التجارية، *حسابات التخصيص الخاص، *حسابات التسبيقات للخزينة، *حسابات القروض، *حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

وحسب القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، والذي سيدخل حيز التنفيذ انطلاقا من سنة 2023 فإن حسابات الخزينة ستشمل ستة أصناف وهي:³

*حسابات التجارية، *حسابات التخصيص الخاص، *حسابات القروض والتسبيقات، *حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، *حسابات المساهمة والالتزام، *حسابات العمليات النقدية.

¹ أوكيل محمد أمين، مرجع سبق ذكره، ص25.

² المادة 48 من القانون رقم 17-84 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في 10/07/1984.

³ المادة 44 من القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في 2/09/2018.

3. الميزانية المستقلة:

هي الميزانية الخاصة بالمرافق العامة التي تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة حيث من المعروف أن الاستقلال في الشخصية يليه منطقيا الاستقلال في الميزانية، مما يعني في نهاية المطاف أن يكون لهذه المرافق ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون الحاجة إلى نص صريح عن ذلك¹ (لا ترتبط بقانون المالية ولا تخضع لأحكام للتصويت).

ويبرر اللجوء لمثل هذه الميزانيات للطبيعة الاقتصادية المحضة لبعض الهيئات والمرافق العمومية، حيث من الصعوبة بمكان دمج ميزانيتها بميزانية الدولة العامة، ذلك لاختلاف قواعد التسيير المالي الصناعي والتجاري المتعلقة بعمليات تحصيل المداويل وصرف الاعتمادات عن تلك المعتمد في إعداد الميزانية العامة، مما يجعل من الضروري استقلال بعض الهيئات الاقتصادية بميزانية خاصة بها تسير الطبيعة الاقتصادية والمالية لها.

بالإضافة إلى ذلك فإن العديد من المؤسسات الاقتصادية تتمتع بميزانيات ضخمة وبتعداد كبير من الموظفين والعاملين في قطاعاتها، الأمر الذي يُصعب عملية إعداد وتنفيذ ميزانية موحدة، ومن الأمثلة على الميزانيات المستقلة يمكن ذكر ميزانية النقل بالسكك الحديدية.

4. الميزانية غير العادية:

ويرجع وجودها إلى التقسيم المالي للنفقات العامة والإيرادات العامة إلى عادية أو غير عادية مثال ذلك اضطرار الدولة إلى إنفاق مبالغ كبيرة لأغراض وقتية أو استثنائية كتعمير ما خربته الحرب أو القيام باستثمار ضخم يتطلب تمويل غير عادي من قروض أو طبع عملة مثلا.

ولذلك يفضل وضع ميزانية خاصة لهذه النفقات غير العادية يطلق عليها اسم الميزانية غير العادية مما يسمح بمقارنة حالة الدولة في السنوات المختلفة مقارنة صحيحة بالرجوع إلى أرقام الميزانيات العادية وحدها.

المطلب الثالث: مبدأ عمومية الميزانية العامة

إضافة إلى المبدأين السابقين نجد هناك مبدأ آخر هو يكمل مبدأ وحدة الميزانية والمذكور أنفا، ومن خلال هذا المطلب سنتعرف على هذا المبدأ وعلى أبرز الاستثناءات الواردة فيه.

أولا: مفهوم مبدأ عمومية الميزانية العامة

مبدأ عمومية الميزانية أو كذلك يسمى بالشمولية هو يعني أن تظهر في وثيقة الميزانية العامة كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات دون أي مقاصة بين الاثنين، وهذا المبدأ يُكمل مبدأ وحدة الميزانية، فإذا كان مبدأ وحدة الميزانية يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة لميزانية الدولة ويمثل بذلك الإطار الخارجي للميزانية، فإن مبدأ العمومية يهدف إلى ملأ هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير بنفقة ولكل تقدير بإيراد دون إجراء مقاصة بين التقديرين (ناتج صافي)، أي أن مبدأ عمومية الميزانية العامة يمثل المضمون الداخلي لمبدأ وحدة الميزانية بينما هذا الأخير ومثلهما تم ذكره أنفا هو يمثل الإطار الخارجي للميزانية.²

¹ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص 409.

² سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 347.

ولمبدأ العمومية -الشمولية- مزايا نوردتها كما يلي:¹

➤ تسهل عملية مراقبة السلطة التشريعية لنفقات وإيرادات الدولة، وذلك لأن الميزانية العامة يكون فيها تفصيل لكافة النفقات والإيرادات.

➤ تبين حقيقة الوضعية المالية، فتقيد بموجبها الإيرادات وأعباء كل نوع من أنواع النفقات العامة مما يسهل عملية متابعة تنفيذ الميزانية.

➤ تساعد على التقليل من الإسراف لأموال الدولة، نظرا لكون الاعتمادات المخصصة للإنفاق محددة ولا يجوز تجاوزها عند الصرف.

ونشير أنه إذا كان مبدأ العمومية يرمي إلى إحكام رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالي للحكومة بإجازتها لتفاصيل إيرادات ونفقات المرافق العامة، فهناك قاعدتان إلى جانبه تستهدفان تحقيق نفس الغرض وهما:

1. قاعدة عدم تخصيص الإيرادات: وتعني أن لا يخصص نوع معين من الإيرادات العامة لوجه معين من أوجه

الإنفاق، فلا يجوز مثلا أن تخصص حصيللة الرسوم على الدعاوي القضائية لإصلاح وصيانة وإنشاء المحاكم... إلخ، وإنما ينبغي وفقا لهذه القاعدة، أن يتم تحصيل جميع الإيرادات أيا كان نوعها وأيا كانت الوحدة التي تقوم بتحصيلها لحساب الخزينة العامة دون تخصيص، حتى تتاح الفرصة لاستخدام إجمالي الإيرادات وتوزيعها على كافة أوجه الإنفاق دون التقيد بتوزيع محدد.²

وفي الممارسة الجزائرية يتم تطبيق هذه القاعدة بصرامة، حيث لا يسمح إطلاقا بتخصيص أي إيراد عام لتغطية أي نفقة معينة، إذ تستخدم موارد الدولة كلها لتغطية النفقات المدرجة في قانون الميزانية دون تمييز وهذا ما تنص عليها المادة 08 من قانون رقم 84-17 المتعلق بالقانون الإطار لقوانين المالية.

2. قاعدة تخصيص الاعتمادات (النفقات): وتعني هذه القاعدة وهي الأكثر أهمية، أن اعتماد السلطة التشريعية

للفنفقات لا يجوز أن يكون إجماليا بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام. فلا يجوز أن يكون إعداد واعتماد النفقات كمبلغ إجمالي يترك للحكومة أمر توزيعه على أوجه الإنفاق المختلفة وفق مشيئتها، وإلا ضاعت الحكمة من رسم البرامج والسياسات لتوجيه الموارد الاقتصادية للمجتمع نحو استخداماتها الأمثل، ولتعذر على السلطة التشريعية مراقبة الإنفاق الحكومي في تفصيلاته وتقييم الأداء.

ثانيا: الاستثناءات الواردة على مبدأ العمومية

تشترك قاعد العمومية في نفس الاستثناءات التي يقوم عليها تطبيق مبدأ الوحدة ويمكن اظهار ذلك وفق الحدود التالية:³

1. الميزانية الملحققة:

بالإضافة إلى كونها تشكل استثناء على قاعد الواحد، تعتمد الميزانية الملحققة في صرف نفقاتها على مجمل الإيرادات التي يتم تحصيلها لذلك تشكل الميزانية الملحققة استثناء على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات للنفقات التي تستند عليها قاعد

¹ محمد شاكر عصفور، مرجع سبق ذكره، ص 59، بتصرف.

² سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سابق، ص 350.

³ أوكيل محمد أمين، مرجع سبق ذكره، ص 29.

الشمولية، كما تشكل استثناء على قاعد عدم المقاصة (الخام) لأن الفائض المالي المحقق في آخر السنة (الناتج الصافي) يعود إلى الخزينة العمومية.

2. الحسابات الخاصة بالخزينة:

بحكم اعتبارها مجموعة من الحسابات المالية تفتح لدى كتابة الخزينة العمومية من أجل القيام بعمليات مالية مؤقتة كالقروض والتسبيقات المالية والتأمينات، أو من أجل تخصيص اعتمادات مالية قصد تحقيق غرض معين بالذات كتقديم إعانات مالية لتدعيم نشاطات تجارية معينة، لذلك فإن الحساب الخاص للخزينة يشكل استثناء على قاعد عدم تخصيص الإيرادات التي يقوم عليها مبدأ الشمولية، ذلك أن مفهوم حسابات الخزينة يركز أساساً على تخصيص الاعتمادات المالية لمرافق معينة دون بقية المرافق التي تشملها الميزانية العامة.

المطلب الرابع: مبدأ توازن الميزانية

ينص هذا المبدأ على ضرورة تساوي جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة، وتأسيساً لذلك فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زاد إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية العامة للدولة، وفي حالة العكس فهذا يعبر عن وجود فائض في الميزانية العامة.

ولقد كان هذا هو المبدأ السائد في القرن التاسع عشر حتى أواخر عام 1929 حيث الكساد العالمي الكبير الذي غير معتقدات أصحاب مبدأ توازن الميزانية -الفكر المالي التقليدي- ، فقد كانوا يعتقدون أنه لا داعي لوجود عجز أو فائض نظراً لمحدودية دور الدولة، وباعتبار العجز في الميزانية معناه زيادة في النفقات العامة وبالتالي زيادة في النقود المتداولة مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار ومنه التضخم، ووجود فائض يكون عن طريق الزيادة في الضرائب مما يعني تحويل جزء من دخول الأفراد إلى الدولة بدلاً من الاستثمار مما يؤدي إلى كساد وانكماش النشاط الاقتصادي.¹

غير أن علماء المالية المعاصرون -الفكر المالي الحديث- فإنهم يرون أنه لا ضير في الإخلال بمبدأ توازن الميزانية أين تم الابتعاد عن التوازن الحسابي للميزانية العامة، واستبداله بالتوازن العام الذي يمكن أن يتحقق في ظل وجود عجز أو فائض في الميزانية العامة للدولة، حسب الأوضاع الاقتصادية، حيث أصبح من الممكن إحداث عجز منظم في الميزانية وصولاً إلى تحقيق التوازن العام بمعنى توازن الاقتصاد القومي، وأصبح الفكر المالي الحديث لا يقدم اهتماماً لتوازن الميزانية بقدر ما يقدم الاهتمام لكيفية جعل الميزانية العامة وسيلة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ووفقاً لهذا الاتجاه -الفكر المالي الحديث- فإنه قد ظهرت نظريتين أساسيتين هما:²

1. **نظرية العجز المقصود:** حيث تدعو هذه النظرية إلى استخدام الميزانية وذلك باعتبارها أداة هامة لتوجيه السياسة المالية، وذلك عن طريق إحداث عجز فيها أي التوسع في النفقات العامة، حيث يستخدم العجز المقصود للميزانية في بعض الحالات كأداة للتنمية الاقتصادية وكذا لإنعاش الاقتصاد بضخ أموال -نفقات عامة- قصد معالجة حالة الركود، أو لمعالجة حالات طارئة.

¹ خباية عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص 186.

² كركودي صبرينة، مرجع سبق ذكره، ص 50.

2. نظرية ميزانية الدورة الاقتصادية: تدعو هذه النظرية إلى استخدام الميزانية كوسيلة لتحقيق التوازن، حيث تستخدم هذه الميزانية على المدى الزمني للدورة الاقتصادية التي تمتد عدة سنوات حيث تبلغ في المتوسط خمس أو سبع سنوات، حيث يستلزم هذه النظرية تنظيم الميزانيات وذلك في إطار سياسة العجز أو الفائض وذلك وفقا لمستلزمات الدورة الاقتصادية على عدد من السنوات.

المبحث الثالث: دورة الميزانية العامة

تمر الميزانية العامة في معظم دول العالم بأربعة مراحل متعاقبة تسمى بدورة الميزانية العامة، حيث تبدأ بمرحلة التحضير والإعداد، وتليها مرحلة الاعتماد ثم مرحلة التنفيذ وأخيرا مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة. وهذه المراحل هي عمليات مستمرة ومتكررة وهذا ما يعطي صفة الدورية، فما تكاد أن تنتهي ميزانية السنة المالية الحالية إلا ويبدأ العمل بتحضير ميزانية السنة المالية المقبلة. ومن خلال هذا المبحث سنوضح كل مرحلة على حدة ضمن مطالب.

المطلب الأول: مرحلة تحضير وإعداد الميزانية العامة

تعتبر عملية تحضير وإعداد مشروع الميزانية العامة من أدق المراحل والعمليات التي تحكم دورة الميزانية العامة، وذلك لأن نتائج هذا الإعداد تؤثر في جميع مراحل الميزانية العامة اللاحقة، فهذه المرحلة تمثل مرحلة إعداد التقديرات للفترة الزمنية المقبلة، إلى جانب أنها تتضمن التعرف على الأهداف الرئيسية والفرعية لكل وحدة حكومية ضمن هيكل الدولة وفي ضوء الأهداف المقررة ضمن الخطة العامة لسياسة البلد وبالتالي هذه المرحلة مهمة وسيكون لها أثرها على الاقتصاد الوطني. وقبل التطرق إلى عملية التحضير من الناحية الإجرائية والفنية فإننا سنشير أولا إلى السلطة المختصة بهذه المرحلة.

أولا: السلطة المختصة بتحضير وإعداد الميزانية العامة للدولة

يُعهد في غالبية دول العالم مهمة تحضير وإعداد الميزانية العامة إلى السلطة التنفيذية (وزارة المالية مع بقية الوزارات)، والتي تلعب الدور الأساسي في هذه المرحلة وهذا لعدة أسباب¹:

✓ كون الميزانية العامة تعبر عن البرامج والخطط الحكومية في مختلف المجالات والقطاعات (اقتصادية، صحية، .. الخ) فإنه من الطبيعي أن يترك إعدادها للسلطة التنفيذية المعبرة عن الحكومة.

✓ أن السلطة التنفيذية تتولى إدارة وحدات القطاع العام ومن ثم فهي وحدها التي تعلم ما تتطلبه هذه الإدارة من نفقات.

✓ أن السلطة التنفيذية تعد أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد القومي، وذلك بفضل الأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي توفر لها البيانات والتقديرات الضرورية في هذا الصدد.

✓ أن السلطة التنفيذية تعتبر في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية والإقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس المنتخبة والممثلة للشعب.

ومما ذكر، يتضح أنه من المنطقي أن تتولى السلطة التنفيذية إعداد وتحضير الميزانية العامة.

¹ سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 359.

ثانيا: الإجراءات التقنية المتبعة عند تحضير الميزانية العامة للدولة

يتطلب اعداد الميزانية العامة اتباع أسس ومعايير إجرائية ادارية وفنية دقيقة تمر عبر مراحل مختلفة، حيث يمكن أن نوضح هذه الإجراءات وفق قسمين رئيسيين هما:

1. الإجراءات التقنية والفنية في تحضير الميزانية العامة:

ترتكز عملية تحضير مشروع الميزانية العامة على تقدير مفصل لمجمل نفقات وإيرادات الدولة لسنة مقبلة، بحيث تختلف الطرق والأساليب الفنية المتبعة في تقدير النفقات والإيرادات، وإن كان الهدف الذي تسعى له السلطة التنفيذية هو أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع بقدر الامكان لكي تتمكن من تنفيذ السياسة المالية المقررة للدولة دون احداث أي اضطرابات متعلقة بزيادة النفقات أو نقص الإيرادات عما هو متوقع.

(أ). تقدير النفقات العامة:

يتم عادة تقدير النفقات دون صعوبات فنية كثيرة، إذ أن كل مرفق يحدد نفقاته المستقبلية على أساس حجم نفقاته السابقة مضافا إليها ما سيقوم به المرفق من نفقات خاصة بالاستثمارات أو الإنشاءات خلال السنة المالية المقبلة. ويتم تقدير النفقات أو ما يعرف بالاعتمادات باستخدام عدة طرق:¹

➤ الاعتمادات التحديدية والاعتمادات التقديرية:

ويقصد بالاعتمادات التحديدية Les Crédits Limitatifs، تلك التي تمثل الأرقام الواردة بها الحد الأقصى لا تستطيع الحكومة إنفاقه دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، وتعد هذه الطريقة هي الأساس في اعتمادات النفقات، وتطبق بالنسبة للمرافق القائمة بالفعل والتي يكون لها خبرة في تقدير نفقاتها المستقبلية، مما يعني عدم تجاوزها للاعتمادات المخصصة لتغطية هذه النفقات.

أما الاعتمادات التقديرية Les Credits Evaluatifs، فيقصد بها النفقات التي يتم تحديدها على وجه التقريب، وهي تطبق عادة على المرافق الجديدة التي لم يعرف نفقاتها على وجه التحديد، ويجوز للحكومة أن تتجاوز مبلغ الاعتماد التقديري دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، على أن يتم عرض الأمر عليها فيما بعد للحصول على موافقتها.

➤ اعتمادات البرامج:

وهذه الطريقة لتقدير النفقات هي تتعلق بالمشروعات التي يتطلب تنفيذها فترة طويلة، ويتم تنفيذ هذه البرامج بطريقتين: إما عن طريق أن يتم تحديد مبلغ النفقات بصورة تقديرية، ويتم إدراجه في ميزانية السنة الأولى على أن يتم إدراج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلا من النفقات، وتسمى هذه الطريقة **بطريقة اعتمادات الارتباط**. أما الطريقة الثانية، فهي تتلخص في أن يتم إعداد قانون خاص مستقل عن الميزانية يسمى بقانون البرنامج توافق عليه السلطة التشريعية، وبموجب هذا القانون يُوضع برنامج مالي على أن يتم تنفيذه على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له، ويقسم هذا القانون ذاته البرامج على عدة سنوات ويقرر لكل جزء منها الاعتمادات الخاصة بها ، وتسمى هذه الطريقة **بطريقة اعتمادات البرامج**.

¹ سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص368.

(ب): تقدير الإيرادات العامة:

يثير تقدير الإيرادات العامة صعوبات فنية، إذ أنه يرتبط أساساً بالتوقع فيما يتعلق بالظروف والمتغيرات الاقتصادية التي قد تطرأ على الاقتصاد الوطني من أجل تحديد مصادر الإيرادات المختلفة وخاصة الضرائب في السنة المالية المقبلة، ويتم تقدير الإيرادات العامة باستخدام عدة طرق أبرزها:

➤ التقدير الآلي:

تتمثل هذه الطريقة في تقدير الإيرادات المقبلة على أساس آلي لا يترك للقائمين بتحضير الميزانية أي سلطة تقديرية فيما يتعلق بتقدير الإيرادات المتوقعة الحصول عليها، وتستند هذه الطريقة أساساً على قاعدة السنة قبل الأخيرة. إذ يتم تقدير الإيرادات على أساس الاسترشاد بنتائج آخر ميزانية نُفذت أثناء تحضير مشروع الميزانية الجديدة. وقد أضيفت قاعدة أخرى إليها هي قاعدة الزيادات التي بموجبها يتم إضافة نسبة مئوية على آخر ميزانية نفذت، تحدد على أساس متوسط الزيادة التي حدثت في الإيرادات العامة خلال الخمس سنوات السابقة.

➤ التقدير المباشر:

تستند هذه الطريقة أساساً على التوقع أو التنبؤ باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة، وتقدير حصيلته المتوقعة بناءً على هذه الدراسة مباشرة، فتطلب السلطة المختصة من كل مشروع في القطاع العام أن يتوقع حجم مبيعاته وإيراداته العامة للسنة المالية المقبلة، على أن يكون لكل وزارة أو هيئة حكومية تقدير ما تتوقع الحصول عليه من إيرادات في شكل رسوم أو ضرائب عن نفس السنة المالية موضوع الميزانية الجديدة. وإذا كانت طريقة التقدير المباشر تمثل أفضل الطرق لتقدير الإيرادات، فإن اللجان المتخصصة يجب عليها الاسترشاد بعدة أمور لكي تصل إلى تقديرات قريبة جداً من الواقع، تتمثل في مبلغ الإيرادات الفعلية السابق تحصيلها ومستوى النشاط الاقتصادي المتوقع والتغيرات المنتظرة في التشريع الضريبي (باعتباره أهم مصادر الإيرادات العامة على الإطلاق)... الخ مع مراعاة عدم المغالاة في التقدير حتى يكون أقرب ما يكون إلى الواقع.

2. المراحل - الإجراءات - الإدارية وصياغة مشروع قانون المالية:

لقد جرى العمل على أن وزير المالية وباعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية، فإنه يقوم بمطالبة كافة الوزارات والمصالح بإرسال تقديراتهم لإيراداتهم ونفقاتهم عن السنة المالية المقبلة في موعد يحدده، لكي يتسنى له الوقت اللازم لإعداد مشروع ميزانية الدولة في الوقت المناسب.

وبمعنى آخر، فإن هذه المرحلة تبدأ عادة من الوحدات الحكومية الصغيرة، حيث تتولى كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة إعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات، وما تتوقع الحصول عليه من إيرادات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب إعداد ميزانيتها (التقدير يكون تقني مثلما تم الإشارة له أنفاً)، ثم تقوم كافة الهيئات في الدولة بإرسال هذه التقديرات إلى الوزارة التابعة لها، لتقوم هذه الأخيرة بمراجعتها وتنقيحها، ثم تقوم بإرسالها لوزارة المالية.¹

¹ عباس محمد محرز، مرجع سبق ذكره، ص 425.

وبعد أن تصل كافة تقديرات الوزارات المختلفة والهيئات التابعة للدولة (تقدير ميزانية التسيير والتجهيز بالنسبة للنفقات وتقدير الإيرادات) إلى وزارة المالية، تقوم هذه الأخيرة بتجميع كل المشاريع الوزارية المقدمة إليها على مستوى المديرية العامة للميزانية العامة، وتكلف هذه الأخيرة بإعداد المشروع التمهيدي للميزانية العامة للدولة سواء بالنسبة للإيرادات وللنفقات، ثم تسلمه إلى وزير المالية الذي يعرضه بدوره على مجلس الحكومة من أجل مناقشة بنوده واضفاء التعديلات الضرورية عليها، أو إجراء التوفيق بين المسائل الخلافية بين الوزارات، ليتم في الأخير التوصل إلى صيغة نهائية لمشروع الميزانية ويحوّل لاحقا هذا المشروع إلى البرلمان -السلطة التشريعية في الجزائر- من أجل المصادقة عليه كمشروع نهائي ثم يودع في مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني -غرفة البرلمان- من أجل بدء إجراءات التصويت عليه واعتماده.

المطلب الثاني: مرحلة اعتماد الميزانية العامة

إذا كانت مرحلة الإعداد والتحضير قد أسندت إلى السلطة التنفيذية باعتبارها الأقدر على ذلك، فإن مرحلة المناقشة والاعتماد تنفرد بها السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) في النظام الجزائري، وهذا باعتبار أنها جهة الاختصاص التي تتولى مراجعة الحكومة في جميع أعمالها، بالإضافة إلى كونها ممثلة الشعب بوصفه مصدر كل السلطات في النظم الديمقراطية.

وعليه فإنّ مشروع الميزانية العامة الذي تعدّه الحكومة، لا يكون قابلا للتنفيذ إلا إذا وافق عليه البرلمان، لذلك فإنه وبانتهاء مرحلة التحضير على مستوى السلطة التنفيذية، فإن مشروع الميزانية في الجزائر يودع قبل تاريخ 30 سبتمبر لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الأولى للبرلمان) من أجل الشروع في إجراءات الاعتماد، والتي نستعرضها كما يلي:¹

أولا: المناقشة

تتطلب عملية المناقشة دراسة مشروع الميزانية أولا على مستوى لجنة المالية والميزانية لدى المجلس الشعبي الوطني ثم الشروع في إجراءات المناقشة العامة ثانيا.

1. دراسة مشروع الميزانية على مستوى لجنة المالية والميزانية:

بمجرد إيداع مشروع قانون المالية في مكتب المجلس يتم تحويله للجنة المالية والميزانية التي تقوم بإعلام النواب بأهم محاور وأهداف مشروع الميزانية، حتى يتنسى لهم أخذ صور واضحة عن أهم أبعاده وطموحاته، إذ نظرا لكون مشروع الميزانية هو عبارة عن خطة مالية تتضمن تقديرات رقمية وكما أن وثائق الميزانية ذات طابع محاسبي تقوم على الدقة، لذلك فإن قراءتها تحتاج إلى تبسيط وتوضيح بغية السماح لنواب البرلمان بتكوين فكره عامة عن السياسة المالية للدولة المراد تنفيذها من خلال قانون المالية. وبالتالي فإنّ دور اللجنة يبقى محوريا باعتبارها المختصة تقنيا بدراسة قوانين المالية وبإيضاحها وتفسيرها لنواب البرلمان من خلال ملاحق وتقارير خاصة لذلك الأمر الذي يسهل عليهم إجراءات المناقشة.

2. إجراءات المناقشة:

عند الانتهاء من الدراسة التقنية لمشروع قانون المالية من قبل لجنة المالية والميزانية، تقوم هذه الأخيرة بتوزيع التقرير التمهيدي بشأن مضمون قانون المالية على النواب الذي على أساسه تتمحور إجراءات المناقشة وذلك وفق مراحل:

¹ أوكيل محمد أمين، مرجع سبق ذكره، ص42.

- يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بإصداره مذكرة خاصة لمناقشة مشروع قانون المالية يهدف إلى إعلام النواب بالإجراءات التنظيمية كعدد الجلسات في اليوم، تخصص الجلسات، التسجيل للمداخلة، عدد التدخلات، مدة المداخلة، آجال التعديل.
- تبدأ إجراءات المناقشة بعرض يقدمه وزير المالية بشأن أهم محاور المشروع حيث يُظهر فيه:
 - ✓ تأثير الجباية البترولية على الميزانية العامة مع الإشارة إلى السعر المرجعي للمحروقات المعتمد عليه؛
 - ✓ نسب تغير حجم النفقات والإيرادات العامة؛
 - ✓ حجم المديونية العمومية خاصة الخارجية منها إن وجدت وتأثيرهما في السنوات القادمة؛
 - ✓ معدلات التضخم المستهدفة ومؤشرات النمو الاقتصادي المستهدفة
 - ✓ تقديم الإجراءات الجبائية خارج مجال المحروقات.
- بعد تسليم النواب للتوضيحات والشروحات المتضمنة في التقرير التمهيدي الذي تعده لجنة الميزانية ثم استماعهم للعرض الذي يقدمه وزير المالية، تبدأ التدخلات الشفوية والكتابية، حيث يتم طرح التساؤلات والاستفسارات أو يقترحون تعديلات لها كما يسجلون ملاحظات بشأنها.
- بعدما تنتهي تدخلات النواب المسجلين يتولى وزير المالية الرد على الملاحظات بصفة اجمالية، ثم يقوم كل وزير معني بتقديم الشروحات للرد على الملاحظات الشفوية والكتابية المتعلقة بقطاعه الوزاري.

ثانيا: التعديل

لا يكتفي البرلمان بقبول مشروع الحكومة أو رفضه غالبا دون أن يدخل تعديلات عليه*، حيث يستند في سلطته في التعديل على نص الدستور ولكن وفق شروط معينة.

1. أساس التعديل:

يكرّس الدستور الجزائري سلطة البرلمان في تعديل مشاريع القوانين المقدمة إليه، كما أنه أقر للبرلمان بحق التشريع في المجالات المتعلقة بقانون المالية وميزانية الدولة وذلك وفقا للمادة 139 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020 .

2. شروط تقديم التعديل:

- حتى يكون التعديل مقبولا فإن المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تقيده بالشروط التالية:
 - أن يتم تقديم التعديل من اللجنة المختصة للميزانية أو من 10 نواب على الأقل.
 - أن يكون معلّلا وأن يكون له علاقة مباشرة بمواد النص.
 - يوقع التعديل من جميع النواب المقدمين له ويودع في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في مناقشة نص التعديل .
- وبعد انتهاء المدة المحدد تستدعي لجنة الميزانية أصحاب التعديل لمناقشة النص أو المواد المراد تعديلها، وفي حال الاتفاق يسجل التعديل، أما في حالة الخلاف فإن النص يُعرض على المجلس للفصل فيه عن طريق التصويت.

* لكن الراجح في الممارسة الجزائرية أن يكتفي البرلمان عادة بإقرار مشروع الحكومة من دون إجراء أي تعديل، إلا في حالات محدودة و هذا ما يكرس تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال قوانين المالية.

ثالثا: التصويت والمصادقة

التصويت هو آخر مرحلة يمر بها مشروع الميزانية - قانون المالية- وتتم على مستويين ووفق تحقق شروط معينة.

1. على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

تتم عملية التصويت أولا على النصوص محل التعديل وذلك مادة بمادة، وبعد التصويت عليها يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني المواد التي بقيت كما وردت في المشروع دون تعديل على التصويت ويتم ذلك بصيغة إجمالية.

2. على مستوى مجلس الأمة:

بعد دراسة المشروع والتصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، يحيل رئيس مجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام حيث يصادق مجلس الأمة على النص في آجال أقصاها 20 يوما بأغلبية $\frac{3}{4}$ أعضائه.

3. حالة رفض مشروع قانون المالية:

القاعد أن تتم المصادقة على مشروع قانون المالية قبل نهاية السنة تقيدا بمبدأ السنوية للميزانية، أما في حالة عدم المصادقة عليه لأي سبب من الأسباب خلال أجل أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة القانون وذلك وفقا لنص الدستور.

ومنه بعد المصادقة عليه من قبل السلطة التشريعية يصدر مشروع الميزانية العامة بموجب قانون-المالية- من طرف رئيس الجمهورية الذي يأمر بنشره في الجريدة الرسمية ويكون ذلك في يوم 29-30 ديسمبر من السنة ما قبل السنة المعنية، ليبدأ سريان تنفيذه بدءا من أول جانفي من السنة المعنية.

وجدير بالإشارة، أن اعتماد البرلمان للإيرادات يختلف في طبيعة عن اعتماده للنفقات فاعتماده للإيرادات يعد بمثابة إجازة منه للحكومة بتحصيلها، ومن ثم فإن الحكومة لا تلتزم فحسب بتحصيل المبالغ المستحقة لها في حدود رقم الإيرادات الإجمالي الوارد بقانون قانون المالية، بل يحق لها كذلك أن تتعدى هذا الرقم دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان بذلك. إذا كان الخطأ في تقدير الإيرادات لا يستوجب بوجه عام تدخل ما من المجلس النوابي للتوفيق بين الإيرادات المقدرة والإيرادات الفعلية. ويختلف الوضع عن ذلك كلية في خصوص اعتماد البرلمان للنفقات العامة إذ أن هذا الاعتماد يعد إجازة وتخصيصا لأوجه إنفاقها. بمعنى أن هذا الاعتماد يتم تفصيليا بحيث يعتمد كل باب على حدة ولا يجوز للحكومة تجاوز الرقم المحدد لكل نوع منها ولا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لباب معين إلى اعتماد مخصص لباب آخر إلا بموافقة مسبقة من البرلمان احتراما لقاعدة تخصيص الاعتمادات.

وقد تدعو الحاجة الحكومة إلى طلب اعتماد نفقات معينة بخلاف تلك الواردة في قانون المالية العامة وذلك بعد الانتهاء من اعتماد تلك الأخيرة وأثناء تنفيذها، وقد يكون السبب في طلب الاعتماد الإضافي ما تبين للحكومة من عدم كفاية المبالغ المرصودة في قانون المالية، وقد يكون السبب نشأة وجه جديد للإنفاق لم يرد في تقديرات قانون المالية ويحتاج إلى نفقات لمواجهته، ويتعين ضرورة موافقة المجلس النوابي على هذه الاعتمادات الإضافية.

المطلب الثالث: مرحلة تنفيذ الميزانية العامة

بعد المصادقة على مشروع الميزانية العامة من قبل السلطة التشريعية، تدخل مرحلة تنفيذ الميزانية إنطلاقاً من بداية السنة المالية (1-جانفي في حالة الجزائر)، حيث تختص السلطة التنفيذية بهذه المهمة وتقوم بها من خلال الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة أين تكون وزارة المالية هي المشرفة والتي تعتبر أهم الأجهزة الإدارية في الدولة، حيث يتم في هذه المرحلة جباية الإيرادات وصرف النفقات حسب الاعتماد المخصص لكل دائرة، ويتم الإنفاق من خلال الوحدات الإدارية وفقاً لما هو محمول لها قانوناً. ويمكن توضيح عملية تنفيذ الميزانية العامة للدولة (مع الاسقاط على حالة الجزائر) كما يلي:

أولاً: الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية العامة

يشرف على عمليات تنفيذ الميزانية العامة جهازان مختلفان منفصلان ومستقلان عن بعضهما البعض، ويشترط وجود فصل عضوي ووظيفي بينهما كما تقوم مسؤوليتهما في حالات محددة قانوناً وهما: الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

بحيث حسب ما جاء في نص المادة 14 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية في الجزائر " فإن الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية العامة هم الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون"، وعلى الرغم من الدور الفعال الذي يلعبه المراقب المالي في تنفيذ النفقات العمومية إلا أن القانون رقم 90-21 لم يمنحه صفة عون مكلف بالتنفيذ بل أدرجه في الباب الخاص بالرقابة، وتدخل هؤلاء الأعوان في عمليات تنفيذ النفقات العمومية يكون على مختلف مراحلها بشكل منظم ومحدد قانوناً.¹

1. الآمرون بالصرف:

وحسب نص المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية يعد أمراً بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات: الإثبات، التصفية بالنسبة للإيرادات، والالتزام بالنفقة، التصفية، الأمر بالصرف بالنسبة للنفقات. وهو موكل له الشق الإداري في تنفيذ الميزانية.

ويعتبر أمراً بالصرف كل مسؤول إداري له صفة باسم الدولة أو المجموعة المحلية أو هيئة عمومية لإثبات دين لصالح هذه الجهة وتصفيته والأمر بتحصيله، ويؤهل هذا الشخص لهذه الصفة بالتعيين (مدير ولائي، وزير) أو بالانتخاب (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، وعليه لا بد أن يقوم بتقديم ما يثبت تعيينه للمحاسب العمومي المختص. ويصنف الآمرون بالصرف إلى أصناف:²

(أ). الأمر بالصرف الرئيسي: وهم المخول لهم قانوناً ذلك :

- * الوزراء؛ * الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية؛ * رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات؛
- * المسؤولون المعينون قانوناً على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري؛
- * المكلفون المسؤولون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة؛
- * المسؤولون المعينون على مصالح الدولة المستفيدة من الميزانية الملحقه؛

¹ جمال بوزيان رحامي، الإطار القانوني لتنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة-الجزائر، المجلد (07)، العدد (03)، ص 94.

² أوكيل محمد أمين، مرجع سبق ذكره، ص 48.

(ب). الأمر بالصرف الثانوي:

الأمرون بالصرف الثانويين يباشرون هذه المهمة بصفتهم رؤساء مصالح غير ممركة ، إذ ينجزون عمليات الميزانية في حدود مجال اختصاصهم وفي الاطار الاقليمي المعين فيه وبتفويض من الأمر بالصرف الرئيسي (مثلا الوزير)؛

2. المحاسب العمومي:

وحسب نص المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانونا للقيام فضلا على العمليات التالية:¹

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات؛
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها؛
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد؛
- حركة حسابات الموجودات؛

وفي هذا الاطار فإن المحاسب العمومي موكل له الشق المحاسبي في تنفيذ الميزانية العامة، بحيث يتم تعيينه من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون لسلطته، ويصنف المحاسب العمومي إلى صنفين هما:²

(أ). المحاسب العمومي الرئيسي: وهم:

* العون المحاسب المركزي للخزينة،

* أمين الخزينة المركزي؛

* أمين الخزينة الرئيسي؛

* أمين الخزينة الولائي،

* العون المحاسبي الجامع للميزانيات الملحقه.

ويكون مكلفين بتنفيذ العمليات المالية الخاصة بالآمرين بالصرف الرئيسيين.

(ب). المحاسب العمومي الثانوي: وهم يعملون على مستوى القاعدة:

* أمناء الخزينة في البلدية؛

* أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية؛

* قابضي الضرائب؛

* قابضي أملاك الدولة؛

* قابضي الجمارك؛

* محافظي الرهون؛

وهم من يتولون تجميع عمليات المحاسب الرئيسي أين نلاحظ وجود علاقة تسلسلية مع المحاسبين الرئيسيين.

¹ المادة 33 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15 أوت 1990، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35.

² بن. داوود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، مصر، بدون طبعة، 2010، ص ص 139-140.

ثانيا: اجراءات تنفيذ الميزانية العامة

تتضمن اجراءات تنفيذ الميزانية العامة للدولة اجراءات تنفيذ النفقات العامة واجراءات تحصيل الإيرادات العامة.

1. إجراءات تنفيذ النفقات العامة: تجري مراحل تنفيذ النفقات العامة وفق مرحلتين متتاليتين هما:¹

(أ). المرحلة الإدارية: ينفذ هذه المرحلة الأمر بالصرف وذلك وفق الإجراءات التالية:

➤ الالتزام-الارتباط- بالنفقة:

حسب نص المادة 19 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية يُعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين، وينشأ الالتزام نتيجة قيام السلطة الإدارية أو الإدارة العمومية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين كالإنفاق من جانب الدولة مثل تعيين موظف عام أو القيام ببعض أعمال المنفعة العامة مثل: إنشاء طرق أو جسور... الخ، والإنفاق ليس الهدف منه زيادة أعباء الدولة بدون تحقيق أهداف معينة عامة، كما ينشأ الالتزام بإنفاق مبلغ معين نتيجة إصابة مواطن بسيارة حكومية مما يضطر الدولة على دفع مبلغ تعويض، وفي كلتا الحالتين فإن الارتباط بالنفقة

يعني القيام بعمل من شأنه أن يجعل الدولة مدينة ويتم متابعة عمليات الالتزام بالنفقات العمومية عن طريق إعداد بطاقة الالتزام من طرف الأمر بالصرف وإرسالها مع وثائق إثبات النفقة إلى المراقب المالي وفق رقم تسلسلي غير متقطع، حيث يقوم هذا الأخير بتدقيق ومراقبة مدى مشروعية النفقة العمومية، وعندما يمنح المراقب المالي تأشيرته على وثيقة الالتزام، تنتهي مرحلة الالتزام مما يسمح للأمر بالصرف بتنفيذ المرحلة الثانية المتعلقة بتنفيذ إجراءات التصفية وذلك بعد تخصيص الاعتمادات المالية لتغطية النفقة محل الدفع.²

➤ تصفية أو تحديد النفقة:

وحسب نص المادة 20 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية، أي أن التصفية هي التقدير الفعلي والحقوقي للمبلغ الواجب أدائه بناء على المستندات التي تثبت وجود الدين وحلول أجله، فيقوم الأمر بالصرف في مرحلة التصفية بالتأكد من صحة العمليات الحسابية في وثائق إثبات النفقة بهدف تحديد المبلغ النهائي الواجب دفعه مقابل قيمة التوريدات أو الخدمات الفعلية المؤدات للمرفق العام.

➤ الأمر بالصرف:

وحسب نص المادة 21 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية بعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية، فبعد معرفة مبلغ النفقة وتحديد، يقوم الشخص المختص المتمثل في الأمر بالصرف مثل (الوزير.. الخ) بإصدار الأمر إلى المحاسب بدفع المبلغ الموجود بالعقد للشخص المتعاقد، بموجب وثيقة مكتوبة تسمى الأمر بالصرف أو حوالة الدفع-Mandat de paiement، ويتولى المحاسب العمومي أمر صرف هذه النفقة حسب نص المادة 23 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالحاسبة العمومية ويشترط في الأمر بالصرف أن يكون

¹ هذه الإجراءات قد أشار إليها قانون الحاسبة العمومية في الجزائر وفقا لمواده من 19 إلى 20 من القانون رقم 90-21.

² جمال بوزيان رحمان، مرجع سبق ذكره، ص100.

مكتوبا محررا على نموذج وثيقة صادرة عن وزارة المالية تحتوي على البيانات التالية: تعيين السنة المالية، الفصل، المادة، السطر الميزاني، توقيع الأمر بالصرف المعتمد لدى المحاسب العمومي على الأمر بالصرف، موضوع النفقة وتاريخ أدائها، تأشيرة المراقب المالي، تعيين المستفيد من النفقة ورقم حسابه، ومبلغ النفقة بالأرقام والأحرف.

(ب). المرحلة المحاسبية: يُنفذ هذه المرحلة المحاسب العمومي وفق اجراء دفع النفقة فعليا:

➤ الدفع:

وحسب نص المادة 22 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية يُعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، ويقصد بهذا الإجراء الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه عن طريق المحاسب بعد التأكد من المستندات. ويتكفل المحاسب العمومي حصريا بعملية تسديد النفقات عن طريق تحويل المبالغ المالية إلى صاحب الحق وتصفية ذمة الدولة من الدين بصفة نهائية، إضافة إلى مسك القيود والسجلات المحاسبية للعمليات المالية التي يقوم بتنفيذها.

2. إجراءات تحصيل الإيرادات العامة:

يمر تحصيل الإيرادات العامة بمرحلتين أساسيتين هما:¹

(أ). المرحلة الإدارية: ومحلة تكون من اختصاص الأمر بالصرف وتشمل:

➤ الإثبات:

وحسب نص المادة 16 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، ويتمثل الدائن العمومي في الدولة، فهي إذن تلك المرحلة التي تنشأ فيها أو يثبت فيها حق الخزينة العمومية مع الغير، وتختلف هذه المرحلة حسب نوع أو طبيعة هذا الحق، فقد يكون جبائيا ويخضع لقواعد الجباية المعروفة كالفعل المنشئ للضريبة، وقد يكون متمثلا في تصرف قانوني كبيع أرض للمواطنين وما إلى ذلك من الحقوق التي تنشأ للخزينة على الأشخاص.

➤ تصفية الإيرادات:

وحسب نص المادة 17 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها، وتجرى الإشارة إلى أن عمليتي الإثبات والتصفية هما عمليتان متكاملتان وغالبا ما يتم إجراؤهما في وقت واحد، الأمر الذي يجعل بالإمكان جمعهما تحت عبارة " تحديد الإيرادات"، كما أنه في بعض الأحيان تتم عمليات الإثبات والتصفية دون معرفة الأمرين بالصرف مثل الإيرادات الضريبية التي يتم إثباتها وتصفيتها من طرف أعوان المصالح الجبائية (وهم ليسوا أمرين بالصرف)، أو من طرف المدينين أنفسهم (حالة التصريح بالقيمة المضافة).

➤ الأمر بالتحصيل:

خلافًا لإجراءات الإثبات والتصفية، وباستثناء حالات الديون التي لا تحتاج بطبيعتها إلى إصدار مسبق لأوامر تحصيل (مثل تلك المقررة في الأحكام والقرارات القضائية) فإن إجراء الأمر بالتحصيل للإيرادات العمومية هو من صلاحيات

¹ المواد من 16 إلى 18 من قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990.

الآمرين بالصرف وحدهم، وحسب طبيعة الديون المثبتة والمصفاة لصالح مختلف الهيئات العمومية فإن أوامر تحصيلها تتخذ عدة أشكال جدول جبائي حالة الضرائب المباشرة، إشعار بإجراء التحصيل حالة الضرائب غير المباشرة وإيرادات أملاك الدولة، مستخرج من حكم أو قرار قضائي كالغرامات والتعويضات، أو عقد كأن يلتزم متعاقد مع هيئة عمومية ما بدفع مقابل ما يحصل عليه من خدمات، أو أي سند آخر يمكن اعتباره قانوناً أمراً بالتحصيل، وفي الحالات التي لا يوجد فيها شكل خاص لأمر التحصيل فإن الأمرين بالصرف يصدران أوامر تسديد أو استرداد، كما أنهم يصدران سندات إيرادات للديون المسددة مباشرة من قبل المدينين، حيث تمكن هذه السندات المحاسبين من الحسم الميزاني للمبالغ المحصلة وتقييدها في حساباتهم.

(ب). المرحلة المحاسبية: هذه المرحلة هي من اختصاص المحاسب العمومي والمتمثل في:

➤ التحصيل:

وحسب نص المادة 18 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية يُعد التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية، أي هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء ذمة المدين تجاه الخزينة العمومية، وهي مرحلة محاسبية يتكفل بها المحاسب العمومي، حيث يتكفل المحاسب بسند التحصيل بعد مراقبة شرعيته ويكتمل تنفيذه بتقاضي المبلغ المحدد في السند، وفي هذا المجال يمكن التمييز بين إجراءات التحصيل الآتية:

- إجراءات تحصيل الإيرادات ذات الطابع الجبائي؛
- إجراءات تحصيل الإيرادات الخارجة عن الضرائب وأملاك الدولة؛

المطلب الرابع: مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

تعتبر مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة والتي هي آخر مرحلة من دورة الميزانية، من أهم المراحل، فهي تبين مدى سلامة ودقة التقديرات المتعلقة بالنفقات والإيرادات والتي تضمنتها ميزانية الدولة، إذ من خلال الرقابة يتم التأكد من تحصيل الإيرادات المقررة والتأكد من إنفاق وصرف الاعتمادات المرصودة، وذلك وفقاً لخطة الدولة المرسومة والمحددة في الميزانية العامة.

وبناءً على هذا فإن الهدف الأسمى من الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة هو ضمان حسن تنفيذها بما يسمح بتحقيق الأهداف الاقتصادية، الاجتماعية، المالية والسياسية التي رسمتها وحددتها الحكومة.

وتجري رقابة عمليات الميزانية العامة في الجزائر قبلها من طرف مفتشية الوظيفة العمومي وهي الرقابة السابقة، وأثناء تنفيذ الميزانية العامة من قبل المحاسب العمومي وهي الرقابة الآتية، وبعدها من قبل المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة والبرلمان وتسمى بالرقابة اللاحقة، وهذا التقسيم وفقاً لمعيار التوقيت الزمني¹. بينما إن اعتمدنا على معيار الجهة القائمة به وهو المعيار المعتمد في هذا المطلب، فإننا نقسم الرقابة على المال العمومي في الجزائر إلى رقابة مالية (المراقب المالي والمفتشية العامة للمالية)، رقابة سياسية (البرلمان) ورقابة قضائية (مجلس المحاسبة)، وعليه سنوضح كل نوع على حدا:

¹ أوكيل محمد أمين، مرجع سبق ذكره، ص 52.

أولاً: الرقابة المالية

هي من أهم أنواع الرقابة وهذا لكونها تمارس من طرف الجهاز الأول المسؤول عن تحضير وتنفيذ الميزانية العامة والمتمثل في وزارة المالية بما تتضمنه من أعوان وهيئات خاضعة لها ومخول لها قانونياً ممارسة الرقابة على المال العمومي والمتمثلين في كل من: المراقب المالي والذي يقوم بالرقابة بطريقة دورية منتظمة، وهيئة المفتشية العامة للمالية التي تقوم بالرقابة الظرفية واللاحقة، ومن خلال هذا الفرع سنوضحهما كما يلي:

1. المراقب المالي:

المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية أين يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية، ويكون مقره على مستوى الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية، ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري،¹ أما عن الرقابة التي يقوم بها فهي رقابة شرعية أي هي رقابة تحدد شرعية النفقة، أين يمنح تأشيرته للأمر بالصرف الملتزم بالنفقة بعدما يتأكد من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها .

(أ). مجالات تدخله:

وفقاً لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009 والذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، فإن للمراقب المالي رقابة على النفقات العامة التي يلتزم بها على عدة ميزانيات وهي كالآتي:²

- **ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة:** أي ميزانية كل وزارة حيث أنه لكل قطاع وزاري ميزانيته الخاصة به تحدد فيها نفقاته، وهو الأمر نفسه بالنسبة للهيئات والإدارات التابعة للدولة.
- **الميزانيات الملحققة:** وهنا يعمل المراقب المالي لإجراء الرقابة القبليّة على النفقات المتعلقة بالميزانية الملحققة، والمعرفة وفق نص المادة 44 من قانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية العامة، بكونها العمليات المالية لمصالح الدولة والتي يضيف عليها القانون الشخصية الاعتبارية ولها دور تقديم خدمات أو إنتاج خدمات مدفوعة الثمن.
- **النفقات الملتزم بها والمتعلقة بالحسابات الخاصة بالخزينة:** وهي تشمل مثلما تم الإشارة لها في هذا الفصل ووفقاً للمادة 48 من قانون رقم 17-84 ما يلي: الحسابات التجارية، حسابات التخصيص، حسابات التسبيقات، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، حسابات القروض، وفحوى هذه الحسابات هو أن هناك تحصيل لبعض الأموال لصالح الخزينة العامة للدولة نتيجة عمليات خاصة لا تعتبر من قبيل الإيرادات العامة، كما قد تسجل الخزينة العامة خروجاً لبعض الأموال دون اعتبارها نفقات عامة. لأجل هذا كان لابد من رصدتها في حسابات خاصة دون أن تدرج في ميزانية الدولة، وهذا لا يمنع من خضوعها لرقابة المراقب المالي المسبقة.

¹ بن. داوود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، مرجع سبق ذكره، ص 129.

² شعبان فرج الله، مرجع سبق ذكره، ص 260.

➤ **نفقات ميزانية الولاية:** وهي عبارة عن جدول تقدير للإيرادات والنفقات الخاصة بالولاية، وهي الأخرى خاضعة لرقابة المراقب المالي.

➤ **ميزانية البلديات:** حيث لم تكن ميزانية البلدية خاضعة لرقابة المراقب المالي من قبل، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374، صدرت تعليمة مشتركة ما بين وزارة المالية ووزارة الداخلية في نوفمبر 2010 تنص على البدء في تنصيب المراقبين الماليين على مستوى البلديات مقر الولاية، ومع بداية عام 2011 على مستوى بلديات مقر الدوائر على أن يعمم المراقب المالي سنة 2012 على كل بلديات الوطن. وبموجب هذا القرار سوف تصبح كافة البلديات ملزمة بإخضاع نفقاتها المالية عند تبويبها سنويا إلى موافقة المراقب المالي، الذي سيتولى رسميا تسيير ميزانية البلدية والتأشير على كل المشاريع التي تنوي إنجازها، ووفق هذا الإجراء لا يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي شراء أي مستلزمات مستعجلة أو طارئة أو استثنائية في البلدية أو إطلاق مشروع دون أن يتوفر على الميزانية الكافية إلا بموافقة المراقب المالي.

➤ **نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري:** وتخضع هي الأخرى لرقابة المراقب المالي.

(ب). العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي:

لقد بينت المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السابق ذكره العناصر التي تخضع لرقابة المراقب المالي وهي محددة على سبيل الحصر فيما يلي:¹

- **الصفة القانونية للآمر بالصرف:** أي ضرورة التأكد من توافر الصفة القانونية للآمر بالصرف الملتزم بالنفقة، ولقد عرفناه سابقا من هذا المبحث؛
- تطابق الالتزام بالنفقة مع القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل؛
- **مراعاة توافر الاعتمادات المالية المرخص بها:** والاعتماد المالي هو الرخصة القانونية التي تسمح للأعوان المكلفين بالتنفيذ القيام بالعمليات الموكلة إليهم، لذا فعلى الأمر بالصرف عن التزامه بالنفقة أن يستند إلى ذلك الاعتماد المالي المفتوح في حدود الميزانية المخصصة لذات الغرض.
- **التخصيص القانوني للنفقة:** حيث لا يكفي وجود الاعتماد بل لابد على الأمر بالصرف ان يلتزم بوجهة النفقة أي أن يغطي كل اعتماد مفتوح نفقة معينة بأن لا يغطي اعتماد ما نفقة غير مخصصة له.
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثائق المرفقة معه.
- التأكد من وجود التأشيرات والترخيصات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الادارية المؤهلة قانونا لهذا الغرض إذا ما نص القانون على إلزاميتها، ويتعلق هذا بالخصوص بنفقات الصفقات العمومية التي تلعب فيها لجان الصفقات دورا بارزا بمنح أو رفض التأشيرة.

ومن كل هذا نجد أن المراقب المالي يسعى للتأكد من وجود العناصر سابقة الذكر، فإن توافرت أشتر بالموافقة على السجل أو الوثيقة المثبتة للالتزام بالنفقة، وان لم تتوفر فيقوم برفض التأشير مع تعليل الرفض في مدة لا تفوق 20 يوم.

¹ بن. داوود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، مرجع سابق، ص 132-133.

2. المفتشية العامة للمالية:

تعد المفتشية العامة للمالية هي هيئة رقابية خاضعة لسلطة وزير المالية، بحيث تُصنّف الرقابة المالية التي تقوم بها المفتشية ضمن أنواع الرقابة اللاحقة، لأنها تتولى رقابة أعمال المحاسبة المالية من خلال ما تم دفعه أو تحصيله، ولذلك فهي ليست رقابة تأشيرية كالتّي يقوم بها المراقب المالي وأما رقابة تحقيقية وتقييمية.¹

(أ). نشأة المفتشية العامة للمالية:

حيث تم استحداثها أول مرة بموجب المرسوم رقم 53/80² ليأتي المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 متضمنا اختصاصاتها، وعليه تم تنصيبها كهيئة رقابية على التسيير المالي والمحاسبة لصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما تمارس الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمستثمرات الفلاحية العمومية، وهيئات الضمان الاجتماعي، وعلى العموم كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية³، وقد تم توسيع اختصاص المفتشية العامة للمالية، ليشمل المؤسسات الاقتصادية التابعة للقطاع العام بموجب الأمر رقم 01-08 الصادر بتاريخ 28 فيفري 2008.

(ب). اختصاصاتها: يمكن تقسيمها إلى ما يلي:⁴**➤ الاختصاص الرقابي:**

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على التسيير المالي لمصالح الدولة والجماعات المحلية وكل الهيئات العمومية التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية وغيرها... المذكورة أنفاً، وتتمثل طريقة رقابتها في القيام بتدخلات ميدانية روتينية أو بناء على تلقي شكاوى تقوم بموجها بالتحقيق والتدقيق فيما يلي:

- تطبيق قواعد التشريع المالي والمحاسبي وكل القواعد القانونية والتنظيمية ذات الأثر المالي.
- سير التسيير المالي والوضعية المالية للمؤسسات المعنية بالمراقبة.
- صحة المحاسبات المالية المنجز من طرف المحاسب المالي للمؤسسة المعنية.

➤ الاختصاص الاستشاري:

وهي الإجراءات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية من أجل تقييم النشاط الاقتصادي والمالي للمؤسسات المعنية برقابتها، حيث تتولى إعداد تقرير يسجل فيه كل الملاحظات والمعاينات التي تم جمعها من قبل المفتشية العامة المتعلقة بفعالية ونجاعة التسيير المالي للمؤسسات التي قام أعوان المفتشية بالتحقيق فيها، بالإضافة إلى تقديمها لتدابير مقترحة من أجل تحسين أداء المصالح والهيئات التي كانت محل تقييم المفتشية.

¹ أوكيل محمد أمين، مرجع سبق ذكره، ص 55.

² المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 1 مارس 1980 يتضمن استحداث المفتشية العامة للمالية.

³ صورية شني وبن لخضر السعيد، واقع الرقابة المالية في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبية، جامعة المسيلة-الجزائر، المجلد (02)، العدد (04)، 2017، ص 196.

⁴ أوكيل محمد أمين، مرجع سابق، ص 55.

ثانيا: الرقابة السياسية (البرلمانية)

تمثل الرقابة السياسية تلك الرقابة التي يمارسها البرلمان والمجالس الشعبية البلدية والولائية وهي رقابة خارجية، بحيث تعد الرقابة السياسية من أهم أنماط الرقابة القانونية الممارسة على نشاط الحكومة بصفة عامة وعلى دورها المتصل بالميزانية العامة بصفة خاصة، ذلك أنّ إجراءات الرقابة السياسية تمارس من طرف سلطة دستورية من جهة، فضلا عن كونها مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية من جهة ثانية مما يؤهل اختصاصها ليكون أكثر فعالية¹.

وتحتل الرقابة البرلمانية مكانة هامة نظرا لما تتوفر عليه من آليات للرقابة السابقة والمعاصرة واللاحقة، فالرقابة السابقة تكون أثناء التصويت على قانون المالية، والمعاصرة عن طريق الاستجواب والأسئلة الموجهة للحكومة وعن طريق لجان التحقيق، وأما اللاحقة فتكون عن طريق قانون ضبط الميزانية وملتمس الرقابة وبيان السياسة العامة، وقد أقر الدستور هذه الرقابة²، وفقا للمادة 115 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020³: "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 106، 158، 111، 160 من الدستور".

1. الرقابة البرلمانية السابقة- مناقشة والتصويت على قانون المالية ثم المصادقة:-

كنا قد وضحنا سابقا أن البرلمان (بغرفتيه) والمتمثل في السلطة التشريعية يتدخل في مرحلة اعتماد الميزانية العامة انطلاقا من مرحلة دراسة مشروع الميزانية على مستوى لجنة المالية والميزانية لدى المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الأولى للبرلمان) ثم مناقشة قانون الميزانية-المالية- والتصويت عليه والذي يعتبر هذا الأخير إجراء أصيل للبرلمان حسب المادة 139 من الدستور الجزائري، وبهذا فإن تدخل البرلمان يعد كرقابة سابقة على مشروع الميزانية العامة وذلك بقبول المشروع أو رفضه، كما يحق له كذلك المطالبة بتعديله، بحيث يمكن للنواب اقتراح تعديلات على المشروع أثناء المناقشة العامة للميزانية، ولا يحد من سلطة البرلمان إلا حق رئيس الجمهورية في إصدار قانون الميزانية وهذا عند عدم تصويت ومصادقة البرلمان على المشروع بعد انقضاء أجل 75 يوما، وفقا لما ينص عليه الدستور.

2. الرقابة البرلمانية الآنية:

وتكون هذه الرقابة بالحق المخول لأعضاء البرلمان والمتمثل في العديد من الآليات الرقابية وهي:

(أ). الاستجواب:

تنص المادة 65 من القانون العضوي 99-02 على أنه " يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة" وهذا ما أكدته كذلك الدستور. وبهذا يعد الاستجواب حقا برلمانيا يمكن الأعضاء من الاستفسار عن العديد من المجالات منها مجالات الانفاق العام وتوجيهاته وقضايا الفساد وفضائح مالية مثلا⁴. وعليه يتم تحديد الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب من قبل مكتب مجلس الأمة أو مجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع الحكومة ومن ثم تجيب الحكومة عند انعقاد الجلسة عن العناصر الميينة في الاستجواب.

¹ أوكيل محمد أمين، المرجع السابق، ص 56.

² بن داوود إبراهيم، مرجع سابق، ص 177.

³ دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية المعدل سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

⁴ المرجع السابق، ص 183.

(ب). الأسئلة الشفوية والكتابية:

يعتبر طرح الأسئلة الشفوية والكتابية من أهم ما يتمتع به أعضاء البرلمان من حقوق تجاه الحكومة وهذا وفقا للمادة 158 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020¹

- **الأسئلة الشفوية:** يودع السؤال الشفوي من صاحبه إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة قبل 10 أيام من الجلسة المقررة لذلك، ليقوم رئيس إحدى الغرفتين بإرسال السؤال لرئيس الحكومة، وتخصص كل 15 يوما من الدورات العادية جلسة للأسئلة الشفوية. والجدير بالذكر أن بعض النواب يستعملون الأسئلة الشفوية كأداة للضغط السياسي على الحكومة بهدف احراجها أمام الرأي العام أو كوسيلة لتلبية رغبات الرأي العام والناخبين من طرف المعارضة.

- **السؤال الكتابي:** وهي وسيلة رقابية أخرى بيد أعضاء البرلمان تأخذ الصيغة الكتابية أين يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال خلال 30 يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي، ويتم ايداع الجواب لدى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة ليتم تبليغه إلى صاحب السؤال. وأحيانا قد يتطلب هذا السؤال اجراء مناقشة ووفقا لذلك يتم فتح مناقشة.

(ت). لجان التحقيق:

طبقا للمادة 159 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020، يحق للبرلمان تشكيل لجان تحقيق في أية مسألة ذات أهمية أو مصلحة عامة، ويتم انشاء لجان التحقيق بالتصويت على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب غرفة المجلس المعني، ويوقعها 20 نائبا أو عضوا في مجلس الأمة، بحسب الجهة المودعة لديها، وتقوم اللجنة بالاستعانة بأهل الخبرة لإجراء التحقيق ثم إحالة تقرير حوله إلى الهيئة الوصية أي الوزارة المعنية بهذه المسألة محل التحقيق، والتي يجب عليها في حالة ثبوت نتائج التحقيق المقدمة أن تحيل الملف إلى العدالة.²

3. الرقابة البرلمانية اللاحقة:

وتتجسد هذه الرقابة في العديد من الآليات الموضوعة لدى البرلمان بغرفتيه ووتمثل هذه الآليات فيما يلي:

(أ). قانون ضبط الميزانية:

بعد ما يتم اقفال السنة المالية وبعد تنفيذ الميزانية العامة من تنفيذ للنفقات العامة وتحصيل للإيرادات العامة يقوم البرلمان بمباشرة رقابته البعدية وفق قانون ضبط الميزانية وهذا ما أكدته الدستور المعدل سنة 2020 في المادة 156 بنصه " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وتختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان". وبهذا نرى أنه بعد المصادقة على قانون المالية تعمل الحكومة والادارات التابعة لها بتنفيذ عملياتها المالية، بعد كل هذا تلخص هذه العمليات في نص وتعرض على البرلمان حتى يصوت عليه وهذا ما يسمى بقانون ضبط الميزانية.

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية المعدل سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

² أوكل محمد أمين، مرجع سابق، ص 58.

(ب). التقارير السنوية:

يتلقى المجلس الشعبي الوطني العديد من التقارير في إطار الرقابة التي يمارسها، وتتمثل هذه التقارير فيما يلي:¹

- التقرير السنوي لتنفيذ المخطط الوطني للتنمية.
- التقرير السنوي للجنة المركزية للصفقات العمومية.
- التقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية.
- تقارير المجالس الشعبية الولائية والبلدية المتعلقة بالرقابة.
- التقارير السنوية عن نشاطات المؤسسات العمومية.
- تقارير مجال عمل المؤسسات العمومية المتعلقة بالرقابة.
- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة.

(ت). بيان السياسة العامة:

إن بيان السياسة العامة طبقا للدستور هو حصيلة عمل الحكومة، يتم تقديمه إلى البرلمان بغرفتيه وذلك حتى يتسنى مناقشته، حيث تنتهي هذه المناقشة إما بالتصويت بالثقة أو بملتمس رقابة.

(ث). ملتمس الرقابة:

هو أهم إجراء دستوري ويسمى في الفقه الدستوري بلائحة اللوم، يُتخذ عند عدم اقتناع البرلمان بإجابة الحكومة عن الأسئلة الموجهة لها بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة المرتبط أساسا بكيفيات تنفيذ قانون المالية للسنة المعتمدة أو بمناسبة استجواب ما قد طرح على النواب، وهو ما نصت عليه المادة 160 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020 " يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته لبيان السياسة العامة أو على أثر استجواب، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة"، ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع عليه سبع (7/1) عدد النواب على الأقل.²

وتتم الموافقة على ملتمس الرقابة بأغلبية ثلثي (2/3) النواب ولا يتم التصويت إلا بعد 03 أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة وهذا وفقا للمادة 162 من الدستور المعدل سنة 2020، وإذا ما تمت المصادقة على ملتمس الرقابة من قبل المجلس من الشعبي الوطني يقدم رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.

ثالثا: رقابة مجلس المحاسبة - الرقابة القضائية -

يعد مجلس المحاسبة الهيئة العليا للرقابة على المال العمومي، فوفقا للمادة 199 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020 فإن "مجلس المحاسبة هو مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الأموال والممتلكات العمومية، يُكلف بالرقابة البعديّة على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة"، حيث يهدف إلى المساهمة في ترقية الحكم الرشيد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات.

¹ بن داوود ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص 186.

² المادة 160 من دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية المعدل سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

ورقابه تمثل رقابة قضائية وهذا وفقا لما منحه القانون والدستور من صلاحيات قضائية وإدارية، إذ مجلس المحاسبة يتكون من مجموعة من القضاة المتخصصين في المجالين المالي والمحاسبي، وبهذه الصفة يدقق المجلس في شروط استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العامة من طرف الهيئات الخاضعة لرقابته، ويتأكد من مطابقة العمليات المالية والمحاسبة لهذه الهيئات والمرافق للقوانين والتنظيمات المعمول بها.¹

1. نشأة مجلس المحاسبة:

إن الرقابة المالية التي يجريها مجلس المحاسبة هي من قبيل الرقابة اللاحقة على النفقات العامة ولا تقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات بل تعد أعلاها درجة وأدقها إجراء وهذا كله نتيجة ما خول لهذا المجلس من أدوات رقابية ونتيجة للاستقلالية التي يتمتع بها وأيضا نتيجة لنظامه القانوني من حيث أنه يمثل هيئة قضائية وإدارية في نفس الوقت ، هذا كله بعد سلسلة من التطورات التي شهدتها إبتداء من دستور 1976 إلى آخر النصوص القانونية المنظمة له:

فلقد استحدث مجلس المحاسبة بموجب نص المادة 190 من دستور 1976 حيث تنص هذه المادة على أنه « يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالرقابة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها ، ويرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا إلى السيد رئيس الجمهورية... ».

ليأتي بعدها مباشرة القانون رقم 80-01 بنصه في المادة 01: «تعدل الفقرة 01 « المادة 190 من الدستور كما يلي " المادة 190 : يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها" ، ليأتي بعدها مباشرة نص قانون 80-50 حيث أكد على الصفة القضائية الإدارية لمجلس المحاسبة وذلك في نص المادة 03 منه : « يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وهو هيئة ذات صلاحيات قضائية وإدارية مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتخبة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية... ».

ثم جاء دستور 1989 وفي نص المادة 160 منه ، يقول « يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية... » ، ليأتي بعد سنة من صدور دستور 1989 نص قانون رقم 90-32 ليحذف الصفة القضائية عن مجلس المحاسبة وذلك في نص المادة 01 منه : « مجلس المحاسبة هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة طبقا لأحكام الدستور... ».²

وقد تم إعادة الوصف القضائي لمجلس المحاسبة بصدور الأمر 95-20 حيث نصت المادة 02 منه على أن : « مجلس المحاسبة يعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية الأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية... »، ونصت المادة 03 على «... مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه » وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله... » .

¹ أوكيل محمد أمين، مرجع سبق ذكره، ص59.

² بن داوود ابراهيم، مرجع سابق، ص151.

ثم أتى قانون رقم 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة كآخر النصوص المنظمة لمجلس المحاسبة، حيث تم تعديل بعض مواد القانون وهذا بتوسيع مجال رقابته وفقا للمادة 01 والتي بموجبها أصبح المجلس بإمكانه:¹

- " التدقيق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها؛
 - " تهدف الرقابة التي يمارسها من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية؛
 - يساهم في مجال اختصاصه في " الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية؛
- وبالتالي لم تعد مهمته فقط رقابة للحسابات وحسن سيرها بل أصبح أداة ووسيلة هامة في مكافحة الفساد والتلاعب بالمال العام.

2. مجالات اختصاص مجلس المحاسبة: يختص مجلس المحاسبة برقابة مجموعة من المصالح والهيئات هي:²

- مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق العمومية باختلاف أنواعها والتي تسري عليها المحاسبة العامة.
- المرافق العامة ذات الطابع التجاري والصناعي والمؤسسات والهيئات التجارية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طابع عمومي.
- تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية مهما كانت وضعيتها القانونية على أن يكون للدولة فيها قسط من رأس المال.
- الهيئات التي تسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعيين.
- مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المرافق العمومية أو من أي هيئة أخرى خاضعة للمحاسبة العمومية.
- مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من اجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية.
- رقابة تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة.³

¹ الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 50 بتاريخ 01 سبتمبر 2010، ص 04

² المادة من 07 إلى 12 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جوان 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39 والصادرة بتاريخ 23 جوان 1995، ص 04.

³ المادة 04 من الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50 والصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010، ص 04.

3. صلاحيات مجلس المحاسبة:

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عامة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية والتي نظمها المواد من 62 إلى 69 من المرسوم 95-20 المؤرخ في 17 جوان 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة وكذلك آخر قانون رقم 10-02 المعدل والمتمم للقانون السابق الذكر، وهذه الصلاحيات يمكن تصنيفها كالآتي:

(أ). في مجال ممارسة الصلاحيات الإدارية:

يما يتمتع به مجلس المحاسبة من حق في التحري والاطلاع على كل الوثائق والمستندات والدفاتر المحاسبية للهيئات والمصالح الموضوعة تحت رقابته، فإنه يراقب ويدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها؛ ويقدم تقارير عدة من بينها:¹

➤ **التقرير المفصل:** يسجل فيه كل الوقائع التي يمكن ان توصف بالوصف الجزائي والتي لاحظها مجلس المحاسبة

أثناء ممارسة رقابته، أين يوجه هذا التقرير الى وكيل الجمهورية المختص اقليميا؛

➤ **المذكرة المبدئية:** وبموجبها يقوم رئيس المجلس بإطلاع السلطة المعنية بالنقائص المسجلة في النصوص المتعلقة بشروط استعمال وتسيير وتقدير ومراقبة أموال الهيئات والمصالح العمومية.

➤ **التقرير السنوي:** يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا ويرسله إلى رئيس الجمهورية، أين يبين فيه الملاحظات والتقييمات الناجمة عن أشغال وتحريات المجلس مرفقة بآراء وردود المسؤولين والممثلين القانونيين والسلطات الوصية المعنية.

(ب). في مجال ممارسة الصلاحيات القضائية:

بفعل ما خول له القانون والدستور من صلاحيات قضائية، فإن لمجلس المحاسبة حق التحري بغية الاطلاع على أعمال الإدارات ومؤسسات القطاع العمومي، ويحق لقضاته الدخول والمعاينة لكل محلات الادارات والمؤسسات الخاضعة لرقابته، فهو يتأكد من مدى احترام الأحكام والقوانين التشريعية المعمول بها في مجال تقديم الحسابات كما يراقب ويراجع عمل المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف، وإن شكلت مخالفة أو خطأ خرقا صريحا للقواعد المتعلقة بقواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية وألحقت ضررا بالخزينة العمومية للدولة أو هيئة عمومية فهنا لمجلس المحاسبة الحق في تحميل أي مسير مسؤولية هذا الخطأ ومن هنا فالمجلس له الحق في اصدار عقوبات مالية وغرامات.

(ت). في مجال رقابة نوعية التسيير:

يعمل مجلس المحاسبة على تقييم استعمال الهيئات والمصالح الخاضعة لرقابته للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها في إطار الاقتصاد والفعالية والنجاعة استنادا للأهداف والمهام الموكلة لها، كما يقيم فعالية النظام الرقابي لهذه الهيئات.²

¹ بن ابراهيم داوود، مرجع سبق ذكره، ص 166.

² نفس المرجع أعلاه، ص 159.

كما يقوم مجلس المحاسبة بالتأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح واستعمال الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة أو إحدى الهيئات أو المصالح العمومية التابعة لها، بالإضافة إلى هذه يعتمد المجلس لمراقبة الموارد التي جمعها الهيئات من دخل التبرعات العمومية من أجل دعم قضية إنسانية أو اجتماعية أو علمية، ورقابة المجلس تكون بغرض التأكد من مطابقة النفقات الي صرفها مع الأهداف المسطرة سابقا.

وبعد إنهاء المجلس لمهامه الرقابية واختتام أعماله يقوم بوضع تقارير تقييمية تضم كل الملاحظات والعمليات التي قام بها ليتم إرسالها إلى مسؤول المصالح والهيئات المعنية أو إلى سلطاتهم الوصية والسامية حتى تتمكن هذه الهيئات أو المصالح العمومية من الرد وتقديم ملاحظاتها في الآجال التي يكون مجلس المحاسبة قد حددها سابقا.

(ث). في مجال الصلاحيات الاستشارية:

يُستشار مجلس المحاسبة في مشاريع القوانين التي تتضمن ضبط الموازنة وتسلم الحكومة التقارير التي يعدها مجلس المحاسبة إلى المجلس الشعبي الوطني مع مشروع ضبط الموازنة (تقرير تقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية)، وعلاوة عن ذلك يُستشار مجلس المحاسبة في مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية العامة دون استثناء.¹

وفي ذات السياق فإن مجلس المحاسبة وبغرض تقديم استشارات تقييمية، فإنه يصدر مذكرة تدي بمذكرة التقييم أين يقوم بإعداد تقييم نهائي يتضمن كل التوصيات والاقتراحات بغرض تحسين فعالية ومردودية الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته، ويرسلها الى مسؤولي هذه الهيئات والى الوزراء المعنيين.

وفي الأخير وبعد التعرض لمجمل اختصاصات الهيئات الرقابية سواءا تعلق الأمر بالمراقب المالي أو المفتشية العامة للمالية أو الرقابة البرلمانية وأخيرا رقابة مجلس المحاسبة، يتبين لنا أنه بحكم استقلالية مجلس المحاسبة وعدم خضوعه لأي سلطة وكذلك بحكم صلاحياته والتي منحها له القانون من صلاحيات قضائية وإدارية فإن الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة رقابة يُعول عليها الكثير قصد الحفاظ على المال العمومي والحد من مظاهر الفساد والاختلاسات التي تفتشت في الإدارات والمؤسسات العمومية بالجزائر.

فالرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة وكأعلى هيئة رقابية للمال العمومي بالجزائر، هي رقابة مالية تقييمية واصلاحية تهدف إلى حماية الأموال العامة بوجه عام وكيفيات توجيه الإنفاق العام بوجه خاص مما يجعله أكثر كفاءة، وحتى يتسنى له القيام بهذا فقد حُصّ بهيكل تنظيمي بشري وإداري متميز وخص بنظام قانوني جعل منه هيئة إدارية وقضائية في نفس الوقت، فهو يعاين ويراقب ويتحرى بحرية تامة، كما أنه يصدر العقوبات التي يراها ملائمة لجرائم المخالفات والأخطاء، إلا انه ووفقا لآخر قانون تنظيمي لعمله فإن بنك الجزائر مستثنى من رقابته.

¹ أوكيل محمد أمين، مرجع سبق ذكره، ص 61.

الخاتمة

من خلال المحاور التي تطرقنا لها في مطبوعتنا، فإننا حاولنا الإلمام بجميع عناصر المالية العامة انطلاقاً من التعرف على مفهوم علم المالية العامة والذي يمثل ذلك العلم الذي يبحث في النشاط المالي للدولة وكيفية توجيه نشاطها وتدخلها بشكل أنجع وأكثر فعالية في تحقيق المنفعة العامة والاستقرار الاقتصادي، وفي ذات السياق تم إبراز علاقتها بالعلوم الأخرى لتحديد أهميتها، لتتطرق فيما بعد إلى عناصرها الثلاثة تباعاً من نفقات عامة والإيرادات العامة بمختلف مصادرها من مصادر عادية تتكرر سنوياً والمتماثلة في كل من الدومين (الإيرادات المتأتية من ممتلكات الدولة ومشاريعها الاقتصادية)، الضرائب المصدر الأبرز والأكثر ثباتاً في حصيلته وإلى جانب ذلك نجد الرسوم والأتاوى وما يشبهها نوعاً ما باعتبارهم إيرادات غير ثابتة حصيلتها وضعيفة، وإلى جانب المصادر العادية هناك مصادر استثنائية وغير عادية تلجأ لها الدولة تحت ظروف خاصة والتي تتردد كثيراً قبل اللجوء لها لما لها من آثار سلبية محتملة، هذه المصادر ممثلة في كل من القروض العامة وما ينجر عنها من عبء مالي على الخزينة وكذلك الإصدار النقدي الجديد - طبع العملة - والذي يعرف بالمالد الأخير في المالية العامة نظراً لما قد ينجر عنه من مخاطر اقتصادية في مقدمتها التضخم .

وإن توجيه الإيرادات العامة قصد تغطية النفقات العامة يكون وفق إطار تنظيمي مدروس تمثله وثيقة الميزانية العامة، هذا الأخيرة كآخر عنصر من المالية العامة هي تمر بجملة من المراحل إنطلاقاً من مرحلة التحضير والاعداد والتي تكون فيها السلطة التنفيذية (وزارة المالية المشرفة الأولى) هي الجهة المختصة ثم مرحلة الاعتماد التي تمر هي الأخرى بمرحلتين أساسيتين من مناقشة وتصويت لمشروع الميزانية - قانون المالية - ثم المصادقة وأين تكون السلطة التشريعية هي الجهة المختصة ثم بعد ذلك تدخل مرحلة التنفيذ من قبل السلطة التنفيذية والتي يرافق هذه المرحلة رقابة قبلية (البرلمان ومفتشية الوظيفة العمومي) ورقابة آنية (المحاسب العمومي والمراقب المالي) ورقابة لاحقة ممثلة في ثلاث هيئات: رقابة برلمانية (ضبط الميزانية) ورقابة مفتشية المالية العمومية وأخيراً رقابة مجلس المحاسبة أين تمثل رقابة هذا الأخير من أبرز الرقابات على الميزانية العامة في الجزائر وهذا نظراً لاستقلالته كهيئة رقابية وكذلك نظراً لما حُوّل إليه القانون من صلاحيات (قضائية وإدارية) جعلت منه أعلى هيئة رقابية يُسعى من خلالها في الجزائر إلى الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية التي تشكل ضرراً بالأموال العمومية.

قائمة المراجع

I. المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب

1. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة (6)، 2008.
2. أوكيل محمد أمين، محاضرات في قانون الميزانية العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية-الجزائر، 2014/2015.
3. بن داوود ابراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، مصر، بدون طبعة، 2010.
4. حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، بدون طبعة، 2000.
5. خالد شحادة خطيب وأحمد زهية شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة (2)، 2005.
6. خبابة عبد الله، أساسيات في اقتصاد المالية العامة، جامعة المسيلة، الجزائر، دون سنة دراسية.
7. رانيا محمود عمارة، المالية العامة: الإيرادات العامة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة (1)، 2015.
8. زينب حسين عوض الله، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، بدون طبعة، 2006.
9. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات حلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة (1)، 2008.
10. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، منشورات حلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة (1)، 2006.
11. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، بدون طبعة، 2000.
12. السيد عبد المولى، المالية العامة، دار النهضة العربية، مصر، بدون طبعة، 1993.
13. طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء، الأردن، الطبعة (1)، 1999.
14. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر، العراق، بدون طبعة، بدون سنة نشر.
15. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، لبنان، الطبعة (1)، 1992.
16. عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، الجزء الأول، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة (1)، 2009.
17. عادل فليح العلي، مالية الدولة، دار زهران، الأردن، بدون طبعة، 2008.
18. عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية: دراسة تحليلية تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة (3)، 2006.
19. عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد الكلي: تحليل كلي، مجموعة النيل العربية، الطبعة (1)، 2003.
20. عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية: تحليل جزئي و كلي، مكتبة زهران الشرق، مصر، بدون طبعة، 1997.

21. علي خليل وسليمان أحمد اللوزي، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، بدون طبعة، 2000.
22. فوزي عطوي، المالية العامة: النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بدون طبعة، 2003.
23. كركودي صبرينة، محاضرات في مقياس المالية العامة، جامعة بسكرة-الجزائر، 2016/2015.
24. كمال عبد الحامد آل زيارة، محاضرات في المالية العامة والتشريع المالي، جامعة أهل البيت، العراق، 2018/2017.
25. لعامرة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، الطبعة (1)، 2004.
26. مجدي محمود شهاب، أصول الاقتصاد العام: المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، بدون طبعة، 2004.
27. محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة (3)، 2008.
28. محمد البناء، مدخل حديث في اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعية، مصر، بدون طبعة، 2009.
29. محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نخضة مصر، مصر، بدون طبعة، 1960.
30. محمد شاكر العصفور، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة، الأردن، الطبعة (1)، 2008.
31. محمد طاقة و هدى العزوي، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة، الأردن، الطبعة (1)، 2007.
32. محمود حسين الوادي و زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة، الأردن، الطبعة (1)، 2007.
33. المرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام، الكتاب الأول، الدار الجامعية، مصر، بدون طبعة، 2000.
34. نواز عبد الرحمن الهيبي ومنجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة، دار المناهج، الأردن، الطبعة (2)، 2006.
35. هشام مصطفى الجمل، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية بين النظام المالي الإسلامي والنظام المالي المعاصر "دراسة مقارنة"، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة (1)، 2007.

ثانيا: الأطاريح والرسائل الجامعية

36. درواسي مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990-2004 ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3 ، 2006/2005.
37. شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر دراسة حالة الجزائر (2000-2010)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2012/2011.
38. كريم بودخدخ، أثر سياسة الإنفاق العام على النمو الاقتصادي: دراسة حالة الجزائر 2001-2009، رسالة ماجستير في علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2010/2009.
39. ناويس أسماء، أثر سياسة الإنفاق العام على معدلات التضخم في الجزائر للفترة (1990-2011)، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الشلف-الجزائر، 2014/2013.

ثالثا: المقالات

40. أحمد سبع، دور الدولة في الاقتصاد بين الضرورة والحدود، المجلة الجزائرية للعلوم والسياسات الاقتصادية، الجزائر، المجلد (07)، العدد(01)، 2016.
41. جمال بوزيان رحامي، الإطار القانوني لتنفيذ الميزانية العامة في الجزائر، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة-الجزائر، المجلد (07)، العدد (03).
42. جمال لعمارة، تطور فكر الميزانية العامة للدولة، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر بيسكرة-الجزائر، المجلد (01)، العدد (01)، 2001.
43. حسن الحاج، عجز الموازنة: المشكلات والحلول، سلسلة دورية -جسر التنمية-، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد(63)، 2007.
44. حمد بن محمد آل الشيخ، العلاقة بين الإنفاق الحكومي والنمو الاقتصادي في قانون فاجنر - شواهد دولية-، مجلة جامعة الملك سعود، السعودية، العدد (14)، 2002.
45. حميدة مختار وكزيز نسرين، ترشيد الإنفاق الحكومي ودوره في علاج عجز الموازنة العامة للدولة (دراسة حالة الجزائر 2007-2017)، مجلة الابداع، جامعة البليدة-الجزائر، المجلد(08)، العدد(01)، 2018.
46. صورية شني وين لخضر السعيد، واقع الرقابة المالية في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبية، جامعة المسيلة-الجزائر، المجلد(02)، العدد(04)، 2017.
47. طلال كداوي، الاتجاهات العامة للنفقات الاعتيادية في العراق، مجلة تنمية الرافدين، العراق، العدد(4)، 1987.
48. كمال عبد حامد آل زيارة، تطور النفقات العامة و هيكلتها في العراق، مجلة أهل البيت عليهم السلام، العراق، العدد (15)، 2014.

رابعاً: قوانين ومراسيم

49. قانون رقم: 84 - 17 المؤرخ في 8 شوال 1404هـ الموافق لـ 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية الصادر في الجريدة الرسمية العدد: 28 الصادرة بتاريخ: 10 جويلية 1984.
50. القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المؤرخ في 2018/09/2.
51. القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15 أوت 1990، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد35.
52. الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد50 بتاريخ 01 سبتمبر 2010.
53. الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جوان 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد39 والصادرة بتاريخ 23 جوان 1995.
54. دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية المعدل سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

II. المراجع باللغة الأجنبية

55. Abdelkader Bouderbail, **la fiscalité à la portée de tous**, la maison des livres, Alger, 3 éditions, 1987.
56. Choumète Frédéric & Choumète Nathalie, **Les politiques économiques**, Editions Ellipses, sans édition, France, 2008.
57. Georges Decaudin et Jean-Paul Milot, **Les dépenses publiques selon leur fonction**, revue Economie et statistique, N°136, press, 1981.
58. Gervasio SEMEDO, **L'évolution des dépenses publiques en France : loi de Wagner, cycle électoral et contrainte européenne de subsidiarité**, revue d'analyse économique " L'Actualité économique", vol. (83), N°(02), 2007.
59. Louis Sutre, **Cours finances publiques**, Université Montesquieu Bordeaux IV, France, 2010/2011.
60. Pierre Jacquemot et Marc raffinot, **la nouvelle politique économique en Afrique**, EDICEF, France, sans édition, 1993.
61. R. Cauvery & others, **public finance: fiscal policy**, S.Chand & company LTD, India, 3rd edition, 2007.

III. المواقع الإلكترونية

62. الأمانة العامة للحكومة الجزائرية: <https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>

63. مجلس المحاسبة الجزائري: <https://www.ccomptes.dz/ar>